3 1761 11713961 8

Government
Publications


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761117139618

A1
C24
L32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 2, 1988

Le mardi 2 février 1988

Issue No. 50

Fourth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

Fascicule nº 50

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

LIBRARY
MAR 4 1988

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

28897—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hébert	Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hébert for that of the Honourable Senator Hicks. (February 2, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hébert	Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hébert substitué à celui de l'honorable sénateur Hicks. (le 2 février 1988).



Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 2, 1988
(69)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:14 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury (9).

In attendance: *From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witness:

From the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:

Mr. Lorne Waldman:

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequences thereof."

The witness made an opening statement and answered questions.

At 5:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 FÉVRIER 1988
(69)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 14, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury (9).

Également présentes: *De la Bibliothèque du Parlement*: M[mes] Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoin:

De la «Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:

M. Lorne Waldman.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.»

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 17 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Andrew N. Johnson
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 2, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 3.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we will continue our consideration of Bill C-55 with comments and observations from Mr. Lorne Waldman who I think will be familiar to you. Mr. Waldman is here representing the Coalition for Just Refugee and Immigration Policy. Mr. Waldman tells me that he has been on the road trying to reach us here for quite some time.

I am very glad that you made it, Mr. Waldman. Please proceed.

Mr. Lorne Waldman, Coalition for Just Refugee and Immigration Policy: Madam Chairman, lawyers have a habit of being long-winded, but I will try to be as brief as I can. I would like to divide my remarks, first of all giving you some historical background on how we got where we are now in terms of the refugee determination procedure, and then discussing just one aspect of the bill, because other people will be covering other aspects and I really want to focus on what I think is the most important aspect, which is the whole issue of the eligibility criteria and the "safe third country" test.

In 1977 Bill C-24, to create a new Immigration Act, was presented to Parliament. At that time I was a third-year law student busy lobbying the government in an attempt to convince them to make significant changes to that bill. I was then a member of coalition—different from the one I now represent—which told the government and the Immigration Commission at the time that the refugee determination system they were implementing under Bill C-24, and which is now the subject of this massive national debate, would not work. We said it was too cumbersome, that it did not make any sense and also that it was fundamentally unfair—an assertion that was affirmed by the Supreme Court of Canada in 1985. The Immigration Commission, however, disagreed with us and urged the government at the time to pass the bill as it was. To a large extent, it was that shortsightedness on the part of the Immigration Commission that in 1978, when the bill was finally proclaimed, created the problem and the need to amend the bill today.

However, the history does not stop there. As an immigration lawyer practising immigration law, I have represented a large number of refugee clients. In fact, I would say I have probably represented around 1,000 refugee claimants over the last 13 years. Therefore, I am speaking from my own direct experience. By 1981 it was apparent to all of us that the refugee determination system was hopelessly backlogged. It was taking

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons cet après-midi notre étude du projet de loi C-55. M. Lorne Waldman qui, je pense, ne vous est pas étranger, présentera certaines observations. M. Waldman représente la *Coalition for Just Refugee and Immigration Policy*. M. Waldman m'a dit qu'il était sur la route et qu'il essayait de nous joindre depuis un bon moment.

Je suis très heureuse que vous ayez pu venir, Monsieur Waldman. Vous avez la parole.

M. Lorne Waldman, Coalition for Just Refugee and Immigration Policy: Madame la présidente, les avocats ont l'habitude de parler longuement, mais j'essaierai d'être aussi bref que possible. J'aimerais diviser mes observations et, tout d'abord, vous faire l'historique de la situation actuelle, c'est-à-dire où nous en sommes en ce qui concerne le processus de détermination du statut de réfugié. Par la suite je n'aborderai qu'un seul aspect du projet de loi parce que d'autres personnes traiteront d'autres aspects et que je désire insister sur celui qui m'apparaît le plus important, soit toute la question des critères d'admissibilité et le critère du pays tiers sûr.

En 1977, le projet de loi C-24, une nouvelle Loi sur l'immigration, a été déposé au Parlement. À ce moment-là, j'étais en troisième année de droit à l'université et j'ai entrepris beaucoup de démarches pour essayer de convaincre le gouvernement d'apporter des changements majeurs à ce projet de loi. Je faisais également partie d'une autre coalition que celle que je représente maintenant. Nous avions alors dit au gouvernement et à la Commission de l'immigration que le régime de détermination du statut de réfugié proposé dans le projet de loi C-24—qui fait maintenant l'objet de cet important débat national—était voué à l'échec. Nous avions signalé qu'il était trop lourd, qu'il n'avait pas de sens et qu'il était fondamentalement injuste, ce qu'a confirmé la Cour suprême du Canada en 1985. Cependant, la Commission de l'immigration n'était pas d'accord avec nous et elle a exhorté le gouvernement à adopter le projet de loi sans modification. C'est, dans une large mesure, le manque de perspicacité manifesté par la Commission de l'immigration en 1978, lorsque le projet de loi a finalement été proclamé, qui est la cause du problème et qui fait qu'il est maintenant nécessaire de l'amender aujourd'hui.

Toutefois, l'histoire ne s'arrête pas là. En ma qualité d'avocat spécialiste de l'immigration et appliquant la Loi sur l'immigration j'ai représenté un grand nombre de réfugiés. En fait, j'ai probablement représenté un millier de personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié au cours des 13 dernières années. Par conséquent, je vous parle en me fondant sur ma propre expérience. Dès 1981, il était évident, pour chacun de

[*Text*]

more than two years to obtain a decision on a refugee claim. That was the beginning of what we saw as the clearly-abusive claims. I will tell you a little later what I mean by "clearly-abusive claims".

Because the system was so backlogged, it was apparent to the people involved that it would be to their advantage to make a refugee claim, because it would buy them time in Canada. Therefore, people from Third World countries, who otherwise had no hope of qualifying under the normal immigration criteria in effect, came to Canada—or perhaps they were already in Canada—and made a refugee claim, knowing that it would buy them some time. Therefore, the system was inefficient and doomed to failure from the beginning, and it was the backlog of that system that, I believe, encouraged the beginnings of the abuse of the current system. As I have said, by 1981 it was apparent to everyone that the system was in urgent need of reform.

However, instead of acting, the government of the day commissioned the first of three studies of the determination system. The report of that commission, the Robinson Report, recommended reforms and also essentially recommended that the system be streamlined. However, no action was taken. What was the net effect of that? Two years later, in 1983, the system was even more backlogged than it had been in 1981. The incidence of non-legitimate refugee claims was increasing. By this time, I would suggest, the backlog was already three years or longer.

Still, however, instead of reforming the system, the Immigration Commission recommended a second study, and Professor Ratushny was commissioned to undertake a study of the refugee determination system. Unsurprisingly, Professor Ratushny came up with the same conclusions as the previous commission; namely, that the system needed to be streamlined and that the reforms were urgently needed. Again no action was taken.

By 1985—and in my opinion, that is a critical year in the whole process—the backlog was literally three to five years. In other words, a person who made a claim in 1985 could expect that it would take a minimum of three years, and possibly as many as five years, for his refugee claim to be decided after going through all of the different levels. Therefore, the Plaut Report was commissioned and Rabbi Plaut did a detailed and exhaustive study.

In April of 1985 we had one extremely significant decision of the Supreme Court of Canada, namely the Singh decision, which struck down sections of the Immigration Act, declaring them to be in violation of section 7 of the Charter of Rights and Freedoms. This further exacerbated the problem in that it made the system even more cumbersome because there was now an extra step. In the Singh decision, essentially the Supreme Court of Canada said that an oral hearing was required in a refugee determination, but that the current system, as written in the law, did not provide for an oral hearing; therefore, they struck down part of section 70 so that every

[*Traduction*]

nous, que le régime de détermination du statut de réfugié était irrémédiablement engorgé. À ce moment-là, il fallait plus de deux ans pour obtenir qu'une décision soit rendue au sujet d'une revendication du statut de réfugié. On a donc commencé à assister à la présentation des premières demandes manifestement abusives. Je vous dirai un peu plus tard ce que j'entends par «demandes manifestement abusives».

Parce que le système était terriblement engorgé, les personnes qui désiraient obtenir ce statut ont constaté qu'elles avaient tout avantage à présenter une demande, parce qu'elles pouvaient ainsi gagner du temps au Canada. Ainsi, des ressortissants de pays du Tiers monde qui, autrement, n'auraient pu espérer entrer au Canada selon les critères normaux d'immigration en vigueur à ce moment-là, sont donc venus au Canada où, s'ils y étaient déjà, ils ont revendiqué le statut de réfugié, sachant bien qu'ils gagnaient ainsi du temps. Le système était inefficace et voué à l'échec dès le départ, et c'est son engorgement qui, à mon avis, a incité certains à commencer à en abuser. Comme je l'ai déjà dit, dès 1981 il est devenu manifeste qu'il fallait procéder de toute urgence à une réforme.

Toutefois, au lieu de prendre des mesures correctives, le gouvernement a demandé la première de trois études sur le processus de détermination. Le rapport Robinson présenté par cette première commission recommandait des réformes et, essentiellement, une simplification du système. Or, aucune mesure ne fut prise. Que s'est-il passé? Deux ans plus tard, en 1983, le système était encore plus engorgé qu'il ne l'était en 1981. Le nombre des revendications non légitimes augmentait sans cesse. Je pense que l'arrière était alors de trois ans ou plus.

Or, plutôt que de réformer le système, la Commission de l'immigration a recommandé la réalisation d'une deuxième étude, confiée cette fois-là au professeur Ratushny qui est arrivé aux mêmes conclusions, peu surprenantes, soit qu'il fallait simplifier le système et le réformer de tout urgence. Encore une fois, aucune mesure n'a été prise.

L'année 1985 a, à mon avis, marqué un tournant; l'arriéré était bel et bien de trois à cinq ans. En d'autres mots, une personne qui présentait une demande en 1985 pouvait attendre au minimum trois ans, et parfois même jusqu'à cinq ans, avant qu'une décision soit prise et que sa demande ait été traitée aux différents niveaux. On a alors demandé un rapport au rabbin Plaut qui a réalisé une étude complète et détaillée.

En avril 1985, la Cour suprême du Canada a rendu une décision extrêmement importante, l'arrêt Singh, qui a abrogé des dispositions de la Loi sur l'immigration parce que non conformes à l'article 7 de la charte canadienne des droits et libertés. Cet arrêt a eu pour effet d'aggraver le problème et d'alourdir davantage le système puisqu'il y avait désormais une étape de plus. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada disait principalement qu'il fallait accorder une audience à un revendicateur du statut de réfugié. Parce que la procédure établie par la loi ne prévoyait pas d'audience, la Cour suprême a abrogé l'article 70 et a déclaré que toute personne avait droit à

[*Text*]

person then had a right to an oral hearing before the Immigration Appeal Board. However, the Immigration Appeal Board already had insufficient personnel to handle the volume of cases, and it was therefore apparent from the moment the system was struck down by the Supreme Court of Canada that urgent reform was necessary.

Again in 1985, the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration of the House of Commons did another detailed study of the refugee determination procedure and made recommendations thereon. However, still no action was taken.

In fact, no action was taken by the Immigration Commission until May of 1986, when they came down with a series of measures which were extremely poorly thought out. But, what did they do at that time, honourable senators? Did they table amendments to the law? No. Instead, they said that all of the people caught in the backlog would be able to apply under what they called an administrative review, but what we would call an amnesty. They gave us principles that would be put into the new piece of legislation and created the "fast track" system. From the beginning, however, the "fast track" concept was a joke to all of us, and, if you refer to the media in the days following that announcement, you will find that several lawyers and I were quoted as using words to the effect that the "fast track would quickly become untracked." That was obvious, because they were recreating the very system that had proved to be unworkable in the past and were saying: "We intend to use that system to process claims in the future," even when it was apparent to everyone concerned that that system was unworkable. History has now proved us right because there is now a larger backlog today than there was in May of 1986, when the amnesty was declared.

However, because it was apparent to everyone that the May 1986 announcement did not solve the problem, the worst effect of it was that it created further speculation that there would have to be another amnesty when the law was finally enacted. Therefore, the effect of that was to encourage more people to come to Canada to make non-genuine refugee claims. Thus, not only did the measures of May 1986 not solve the problem, but I think it is safe to say that they further exacerbated the problem. As of today, less than two years later, the net effect is that we have a backlog of over 40,000 claims as opposed to the 25,000 backlog that had accumulated from April of 1978 to May of 1986. The legislation was finally tabled in May of 1987.

I think this historical analysis is important, because when you deliberate and analyse the causes of the problems in the current system, you have to reflect upon the historical causes; in other words, on the history that has brought us to this situation today.

There are several important points and conclusions that I draw from my own position. First of all, the problem with the refugee determination system is not one that was discovered

[*Traduction*]

une audience devant la Commission d'appel de l'immigration. La Commission ne disposait pas d'un personnel suffisant pour traiter un aussi grand nombre de cas. La Cour suprême ayant ainsi aboli le régime en place, il était évident qu'il fallait de toute urgence procéder à une réforme.

Une fois de plus, en 1985, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes réalisait une autre étude détaillée de la procédure de détermination du statut de réfugié et présentait des recommandations à ce sujet. Cependant, une fois de plus, aucune mesure ne fut prise par la suite.

En fait, la Commission de l'immigration n'a pris aucune mesure avant mai 1986, date à laquelle elle a présenté une série de mesures affreusement mal conçues. Sénateurs, qu'a-t-elle fait à ce moment-là? La Commission a-t-elle déposé des amendements à la loi? Non. Au lieu de cela, elle a déclaré que toutes les personnes dont les demandes étaient en souffrance pourraient demander ce qu'elle a appelé un examen administratif et que nous appelons une amnistie. Elle nous a alors présenté les principes sur lesquels devait reposer la nouvelle loi et elle a créé une «procédure rapide». Toutefois, cette procédure rapide nous est apparue dès le départ comme une véritable farce. Si vous consultez les médias qui en ont parlé dans les jours qui ont suivi, vous verrez que plusieurs avocats et moi-même avons déclaré que cette «procédure rapide» échapperait rapidement à tout contrôle. C'était évident, parce que cette procédure était la même que celle qui venait d'échouer, et on prétendait l'utiliser pour traiter les revendications à venir, malgré le fait que tous ceux qui s'occupaient de personnes revendiquant le statut de réfugié la jugeaient inefficace. L'histoire nous a par la suite donné raison puisque nous avons maintenant un arriéré plus important qu'en mai 1986, lorsque l'amnistie a été prononcée.

Tous ceux qui s'occupent des réfugiés savaient en mai 1986 que cette solution ne réglerait pas le problème, mais sa pire conséquence est qu'elle a laissé supposer qu'il y aurait une autre amnistie lorsque la loi serait finalement proclamée. Cela a donc eu pour effet d'inciter un plus grand nombre de personnes à venir au Canada et à présenter des demandes abusives. Par conséquent, non seulement les mesures prises en mai 1986 n'ont pas réglé le problème, mais je pense qu'il est juste de dire qu'elles l'ont aggravé. Comme je l'ai déjà dit aujourd'hui, moins de deux ans plus tard, le résultat était que nous avons plus de 40 000 demandes en souffrance, comparativement aux 25 000 demandes qui s'étaient accumulées entre avril 1978 et mai 1986. Le projet de loi a finalement été déposé en mai 1987.

J'estime que cet historique est important pour la raison suivante: lorsque vous délibérerez et que vous analyserez les causes des problèmes du régime actuel, je pense qu'il vous faudra tenir compte des causes historiques; en d'autres mots, le pourquoi de la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Pour ma part, je tire plusieurs conclusions importantes. Tout d'abord, le problème que nous pose le processus de détermination du statut de réfugié ne date pas de l'arrivée d'un bateau de

[*Text*]

when the boatload of Tamils arrived in 1986. It was a problem that we—and by "we" I mean the non-governmental organizations—long since recognized and on which we had been making representations to the government since 1981. The government itself had recognized that there was a problem, as had the Immigration Commission in 1981, when it began commissioning studies. In other words, instead of acting, they commissioned studies and that was their solution to the problem.

Also, the problem with the determination procedure was further exacerbated by the failure of the Immigration Commission to take measures when they ought to have done so. Therefore a problem that could have been dealt with fairly easily in 1981 with some changes in the determination procedure had, by 1987, become a monstrous problem. Consequently, it will be much more difficult to deal with today.

The third conclusion is that if you look at the studies of the three commissions and at the report of the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration of the House of Commons, they all agree that the solution to the problem involves streamlining the system to create a fair system; one which gives every claimant the right to state his case fully and have a decision on the merits, and one which is efficient so that it discourages abuse.

In the non-governmental community it is everyone's opinion that the way to discourage abuse is to create an efficient system, one where you strike a necessary balance between fairness on the one hand and efficiency on the other. Those are the conclusions that I draw from the historical analysis.

Before I go on to talk more about the system, I would like to pause for a moment to talk about the refugees. It is important to remember the people we are talking about. One of the unfortunate things that have happened in this debate is that we have lost sight of the refugees. The government talks about abusers, but we do not remember that there are many, many legitimate refugees. I have had the privilege of representing many refugees who have come to Canada and who have obtained asylum here.

A refugee is a person forced to flee his or her homeland because he or she is in danger of some form of persecution. Many of them have already been persecuted. One reality of the unfortunate situation in Canada is that in fact many Canadian doctors have become experts in the analysis of the sequelae of torture and the treatment of torture victims because we have had so many torture victims coming to Canada to seek asylum here. We ought to be proud of that fact.

Many of the refugees coming to Canada do not have documents; if denied recognition, they could end up being deported back to a country where their life is in danger. So the determination of refugee status is of vital importance to them.

I myself have had the fortune of representing refugees from El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Uruguay, Peru, Bolivia, Columbia, Hungary, Ethiopia, Somalia, South Africa, Ghana and Sierra Leone. There are perhaps others that I cannot remember, but those are the ones that come immediately

[*Traduction*]

Tamouls en 1986. C'est un problème que, nous les organismes non gouvernementaux avions déjà constaté et signalions au gouvernement depuis 1981. Le gouvernement lui-même avait admis qu'il existait un problème, tout comme la Commission de l'immigration qui, depuis 1981, avait commencé à commander des études. En d'autres mots, plutôt que de prendre des mesures pour corriger la situation, elle a commandé des études qui ont représenté sa solution au problème.

En outre, la Commission de l'immigration a aggravé le problème en ne prenant pas de mesures lorsqu'elle aurait dû le faire. Par conséquent, un problème qui aurait pu être réglé assez facilement en 1981 par l'apport de certains changements à la procédure de détermination est devenu, en 1987, un problème monstrueux. En conséquence, il est beaucoup plus difficile de s'y attaquer aujourd'hui.

La troisième conclusion est la suivante: si vous examinez les études des trois commissions, ainsi que le rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes, vous constaterez qu'on y recommande unanimement de simplifier le système afin de le rendre plus équitable; d'instaurer un système qui donnerait à chaque requérant le droit d'expliquer son cas complètement et d'obtenir qu'une décision soit rendue en toute objectivité, un système qui serait efficace et qui, de ce fait, préviendrait les abus.

Tous ceux qui travaillent dans les organismes non gouvernementaux estiment que le meilleur moyen de prévenir les abus serait de créer un système efficace qui trouverait un juste équilibre entre l'équité d'une part et l'efficacité de l'autre. Ce sont les conclusions que j'ai tirées d'une analyse historique de la situation.

Avant de m'étendre davantage sur le système, j'aimerais m'arrêter un moment pour parler des réfugiés. Il ne faut pas oublier ceux qui sont au cœur de la question. Dans le débat qu'a suscité toute cette question, il est regrettable que nous ayons perdu de vue les réfugiés. Le gouvernement parle de ceux qui abusent du système, mais nous oublions qu'il y a beaucoup de réfugiés légitimes. J'ai eu l'occasion de représenter un grand nombre de réfugiés qui sont venus au Canada et qui ont obtenu le droit d'asile.

Un réfugié est quelqu'un qui est forcé de quitter son pays d'origine parce qu'il risque d'être persécuté. Un grand nombre l'ont d'ailleurs déjà été. En fait, des médecins canadiens, par exemple, sont devenus des experts dans l'analyse des séquelles de la torture et du traitement des victimes de tortures parce qu'un grand nombre de ces victimes sont venues chercher asile ici. Nous devons être fiers de ce fait.

De nombreux réfugiés arrivent au Canada sans documents et, si on ne les reconnaît pas, ils pourraient bien être renvoyés dans un pays où leur vie est menacée. Le processus de détermination du statut de réfugié et donc pour eux d'une importance capitale.

J'ai personnellement eu l'occasion de représenter des réfugiés provenant du Salvador, du Guatemala, du Chili, de l'Argentine et de l'Uruguay, ainsi que des réfugiés venus du Pérou, de la Bolivie, de la Colombie, de la Hongrie, de l'Éthiopie, de la Somalie, de l'Afrique du Sud, du Ghana et de la

[*Text*]

to mind. I have represented refugees from all of those countries, and most of them have been recognized and given status in Canada. Many of them had been tortured; for all of them, the determination of being accepted as a refugee was of vital importance to them and to their lives. It is important that we remember that, when we discuss this issue, because I think it has been lost in the debate on abuse.

Since I have mentioned the word "abuse", I should like to address that matter for one minute. We have to remember that the historical average of acceptance of refugee claimants over the last ten years has been 30 per cent, more or less—about one in three. There has been some distortion in those statistics over the last year because, when it announced its interim measures in May of 1986, the government removed from the refugee system people from 17 countries that had had high rates of acceptance. Between May of 1986 and February of 1987 refugee claimants from 17 countries, including El Salvadore, Iran, Lebanon, and some eastern European countries, did not have to make a refugee claim and were automatically given a ministerial permit for one year.

Many of the statistics that came out in 1987 representing the claims that occurred in 1986 did not take into account people from those 17 countries, where the rate of acceptance is very high. If you look at the statistics for 1987 you will see that the historical average of 30 per cent has been distorted. I do not know the exact number, but I have heard that the distortion is somewhere between 10 and 15 per cent and is due to the fact that the people from those 17 countries with high rates of acceptance were not required to make refugee claims from May 1986 until February 1987.

The historical average being 30 per cent means that 70 per cent are rejected. But just because they are rejected does not mean that they are all abusers, although I think that is what the government would like us to believe. Although they do not fall within the definition of Convention refugee", because it is so strict and narrow, many of the rejected 70 per cent are fleeing from situations where life or liberty are in danger. People fleeing from civil wars in Lebanon or El Salvador may not come within the definition, because there is a difference between showing that showing that someone is shooting at you and someone is shooting at someone—anyone—but that it may be you who will be the unfortunate victim. A refugee has to show that his life is in danger, that he or she is in danger of being persecuted in some way by the authorities. However, many other people fleeing civil war are in difficult circumstances, but may not fall within the definition. They certainly should not be considered abusers.

Joe Stern of the Refugee Status Advisory Committee, when he testified before the House of Commons committee studying this bill, suggested that the really abusive claims are probably less than 20 per cent of the total. We have all agreed that there

[*Traduction*]

Sierra Leone. Il y en a peut-être d'autres dont je ne me rappelle pas, mais ce sont ceux qui viennent à l'esprit pour l'instant. J'ai représenté des réfugiés de tous ces pays et un grand nombre d'entre eux se sont vus accorder le statut de réfugié au Canada. Beaucoup avaient déjà été torturés et, pour tous, le fait d'être acceptés comme réfugiés était d'une importance capitale, voire vitale. Il importe de nous en rappeler quand nous discutons de cette question parce que je pense que nous avions perdu de vue cet aspect de la question dans le débat sur les abus.

Puisque j'ai utilisé le mot «abus», j'aimerais m'y attarder quelques instants. Il faut nous rappeler qu'au cours des dix dernières années nous avons accepté en moyenne 30 p. 100, plus ou moins, des personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié, soit une sur trois. Ces statistiques ont été quelque peu faussées pendant l'année qui vient de s'écouler parce que le gouvernement, lorsqu'il a annoncé ses mesures temporaires en mai 1986, a retiré du processus de détermination les personnes qui venaient de 17 pays pour lesquelles le taux d'acceptation est très élevé. Entre mai 1986 et février 1984, les requérants de 17 pays, dont le Salvador, l'Iran, le Liban et certains pays d'Europe de l'Est, n'avaient pas à présenter de demande et recevaient automatiquement un permis ministériel pour un an.

Un grand nombre des données statistiques publiées en 1987 sur les demandes présentées en 1986 ne tenaient pas compte des personnes provenant de ces 17 pays, pour lesquels le taux d'acceptation est très élevé. Si vous examinez les statistiques de 1987, vous verrez un écart par rapport à la moyenne habituelle des personnes qui reçoivent le statut de réfugié, laquelle est de 30 p. 100. Je ne sais si c'est exact, mais j'ai entendu dire que la proportion de ces personnes en 1987 se situait entre 10 et 15 p. 100.

Cela signifie que 70 p. 100 des demandes sont rejetées. Cela ne veut pas dire cependant que toutes ces personnes avaient abusé du système, mais il semble que c'est ce que le gouvernement voudrait nous faire croire. Un grand nombre des personnes comptées dans ces 70 p. 100, bien qu'elles ne répondent pas à la définition étroite du refugié au sens de la Convention,—parce que cette définition est étroite et rigide—fuient des situations où leur vie et leur liberté sont menacées. Celles qui fuient la guerre civile au Liban ou au Salvador ne correspondent peut-être pas à la définition de réfugié. La différence réside dans le fait que les ressortissants de certains pays peuvent montrer qu'ils sont personnellement menacés, alors que dans d'autres pays c'est toute la population dont la vie est menacée, et celui qui demande asile pourrait bien être la prochaine victime. Un réfugié doit montrer que sa vie est en danger et qu'il risque d'être persécuté, d'une manière ou d'une autre, par les autorités de son pays d'origine. Beaucoup d'autres personnes fuient par ailleurs la guerre civile et sont placées dans des situations difficiles, mais elles ne correspondent pas à la définition. On ne peut pas dire pour autant qu'elles abusent du système.

M. Joe Stern, du Comité consultatif sur le statut de réfugié, a laissé entendre, lorsqu'il a témoigné devant le Comité de la Chambre des communes qui étudiait ce projet de loi, que les revendications manifestement abusives représentent probable-

[*Text*]

have to be reforms. A way to deal with the abuse is to streamline the system and make the system more efficient.

In that regard, I would like to point out that an alternative proposal was presented to the House of Commons; based on the Plaut Report, it has the support of the non-governmental communities, and we believe it meets the need of fairness and efficiency, being on the one hand a quick system, and on the other an efficient one.

Very briefly, this proposal says that if a person makes a refugee claim he is immediately referred to a hearing before two people who make a decision. If he is accepted, then he is accepted as a refugee and there has to be a determination of whether he has the right to remain in Canada. If he is rejected, then there is some disagreement as to whether or not there should be an appeal, and if there is an appeal what type of appeal. But in general there is agreement that there should be some limited appeal rights followed by a final determination.

It is generally agreed that this system could be implemented so that a refugee determination could be made within three to four months. We believe that that is a sufficiently efficient system to discourage abuse. Many people today come to Canada from Third World countries and make refugee claims simply because they know it will buy them three or four or five years in the country. They have to spend thousands of dollars to get into the country and spend other money on immigration consultants or lawyers who represent them, but it is worth it to them to do that if it will result in their having three or four years in the country, because they can work and pay back their ticket expenses and pay their lawyers and have money left over at the end of the day. However, if a decision were made within three or four months, would no longer be cost efficient. So you can see that if determinations were done quickly there would not be the abuse that there is today.

On the other hand; the government alternative, which is the subject of the study in Bill C-55, claims that there are three steps involved. However, if you look at it you will see that there are far more than three steps. Section 45 says that at the beginning of a hearing the adjudicator has to ask the person subject to inquiry if he wishes to make a claim. If he says yes, then the hearing has to be adjourned in order for the adjudicator to bring in a refugee board member. The next step is for the adjudicator to determine whether the person has a right to come into Canada. If he decides that there is no right, then you go to the third step, which is the eligibility test. That test is set out in section 48.01. If he passes the eligibility test, then you go to the credibility test. Stage five is a hearing before the two-member refugee board, and stage six is the appeal. I do not think that the government's alternative is any more efficient than the one proposed by the non-governmental communities.

[*Traduction*]

ment moins de 20 p. 100 des demandes. Nous sommes tous convenus de la nécessité de faire des réformes. Le meilleur moyen de s'attaquer aux abus consiste à simplifier le système et à le rendre plus efficace.

À cet égard, j'aimerais souligner qu'une solution de rechange a été proposée à la Chambre des communes. Elle découlait du rapport Plaut et elle était appuyée par les organismes non gouvernementaux. Nous pensons que cette proposition répond aux critères d'équité et d'efficacité et qu'elle prévoit un système à la fois rapide et efficace.

En bref, cette proposition est la suivante: une personne qui revendiquerait le statut de réfugié comparaîtrait immédiatement devant deux personnes qui rendraient une décision. Si cette personne était acceptée, elle le serait en tant que réfugié et il y aurait un processus de détermination qui établirait si elle a le droit de demeurer au Canada. Si sa demande était rejetée, il faudrait alors décider si cette personne peut en appeler de cette décision, parce qu'il y a désaccord sur ce point, et, s'il y avait appel, quel type d'appel il faudrait prévoir. En général cependant, on s'entend pour dire que les droits d'appel devraient être très limités et que, par la suite, la décision rendue au moyen du processus de détermination serait définitive.

On s'accorde généralement pour dire qu'il serait possible de mettre en œuvre un système de ce type et que la détermination du statut de réfugié prendrait alors entre trois et quatre mois. Nous pensons qu'un tel système serait suffisamment efficace pour prévenir les abus. Un grand nombre de personnes en provenance des pays du Tiers-monde ne sont pas des réfugiés, mais elles viennent au Canada et revendiquent le statut de réfugié parce qu'elles savent qu'elles pourront ainsi passer trois, quatre ou cinq ans au Canada. Elles doivent débourser des milliers de dollars pour venir ici et pour se faire représenter par des avocats ou des experts en immigration, mais cela vaut la peine si elles peuvent demeurer trois ou quatre ans au Canada. Elles peuvent alors travailler, rembourser leurs frais de voyage et payer leur avocat et, au bout du compte, il leur reste encore de l'argent. Cependant, si une décision était prise dans un délai de trois à quatre mois, cette façon de faire ne serait plus rentable. Si le processus de détermination est rapide, vous verrez qu'il n'y aura plus d'abus comme c'est le cas maintenant.

La solution de rechange que propose d'autre part le gouvernement dans le projet de loi C-55 prévoit trois étapes. Toutefois, si vous y regardez de plus près, vous verrez qu'il y en a beaucoup plus. L'article 45 dit qu'au début d'une audience, l'arbitre doit demander à la personne qui fait l'objet de l'enquête si elle désire revendiquer le statut de réfugié. Dans l'affirmative, l'audience est ajournée afin que l'arbitre fasse venir un membre de la section du statut. L'arbitre doit, dans la prochaine étape, déterminer si la personne en question devrait être autorisée à entrer au Canada. Si l'arbitre décide qu'elle n'en a pas le droit, il faut passer à la troisième étape qui est le critère de recevabilité. Ce critère est établi à l'article 48.01. Lorsque le critère de recevabilité est établi, il y a ensuite le critère de crédibilité. Il y a ensuite une audience devant une commission formée de deux membres et enfin l'appel. Je ne crois pas que la proposition du gouvernement soit plus efficace que celle des organismes non gouvernementaux.

[*Text*]

What is wrong with the governmental alternative? As a lawyer of many years' experience, I say to you today the very thing I said to the members of the committee studying Bill C-24: this system will not work. It has too many steps; it has too many adjournments. From my own experience, every time you have to adjourn a hearing, bearing in mind the caseload in Toronto and Montreal, you are looking at large amounts of time before the hearing can be reconvened. If you schedule an immigration inquiry in Toronto, the delays are sometimes four months. Those inquiries, which are now a part of the current determination system, involve only the adjudicator, the case-presenting officer and the person's counsel. Only three people are involved. Under the government's proposed system we are going to add a refugee board member. Can you imagine the scheduling problems that are going to be involved in a system which has four people whose schedules have to meet on a specific day? There are too many unnecessary steps in the process. I am convinced that it will probably collapse in the same way that the current system has collapsed, in administrative chaos.

There is a further problem with the system; this system is under a constitutional pale of uncertainty, and I will get to that in a minute. I can assure honourable senators that, as a result of my discussions with people from the churches and other non-governmental organizations, if the bill is passed in its current form it will be immediately challenged in the courts. People are already researching the way it will be challenged, how it will be challenged and the methods of challenging it in the courts. The process of constitutional challenge will take years, and during that period this piece of legislation will be under a pale of uncertainty.

The second reason I believe the government alternative is not acceptable is that it is certain to me that genuine refugees will be put at risk. Here I have to address the eligibility criteria which, as far as I am concerned, constitute the most serious flaw in the government's proposed legislation.

The proposed section 48.01(1)(b) states, in effect, that a person cannot make a claim if that person came to Canada from a country other than the country of nationality, and that has been prescribed as a country that complies with Article 33 of the Convention. Essentially, if a person comes to Canada through some third country that is on a list prescribed by cabinet, that person has no right to make a claim for refugee status in Canada.

The ministers have said that the refugee will have a hearing, but it will not be a hearing on the merits. If honourable senators look at the bill they will see that it is quite clear that there is absolutely no discretion. While it is true that there will be a refugee board member and an adjudicator present, they have no discretion, no right to look at the individual's case.

We asked why the government insisted on having the eligibility test—the access criteria. The government's answer is: "We must protect those only who are in need of our

[*Traduction*]

Qu'est-ce que je reproche à la proposition du gouvernement? En tant qu'avocat qui pratique le droit depuis de nombreuses années, je vous répète ce que j'ai dit aux membres du Comité chargé d'examiner le projet de loi C-24: le système ne fonctionnera pas. Il y a trop d'étapes, trop de reports. Je sais par expérience que, chaque fois qu'on reporte une audience, il faut attendre des mois avant qu'elle ait lieu à nouveau, si l'on tient compte de l'arriéré de travail qui existe à Toronto et Montréal. Les agents d'immigration doivent parfois attendre quatre mois avant de pouvoir tenir une audience à Toronto. Seules trois personnes assistent actuellement aux audiences qui font partie du processus de détermination du statut de réfugié: l'arbitre, l'agent responsable du dossier et le conseiller de la personne visée. Le gouvernement propose maintenant de faire siéger un membre de la commission du statut de réfugié. Pouvez-vous vous imaginer les problèmes que peut poser un système où quatre personnes doivent organiser leur horaire pour pouvoir se rencontrer un jour précis? Il y a beaucoup trop d'étapes inutiles dans ce processus. Je suis convaincu qu'il s'effondrera tout comme s'est effondré le système actuel; ce sera un véritable chaos administratif.

Le système pose un autre problème, car on ne sait pas s'il est conforme à la Constitution. Je reviendrai à cette question dans un instant. Je peux vous assurer, honorables sénateurs, que, si je me fie aux discussions que j'ai eues avec des représentants d'églises et d'organisations non gouvernementales, le projet de loi sera immédiatement contesté devant les tribunaux s'il est adopté dans sa forme actuelle. Les gens ont déjà entrepris des démarches afin de déterminer quels sont les moyens dont ils disposent pour contester la validité du projet de loi devant les tribunaux. Le processus prendra des années de sorte qu'il y aura beaucoup d'incertitudes, au cours de cette période, autour du projet de loi.

La proposition du gouvernement est également inacceptable parce qu'elle aura pour effet d'exposer les véritables réfugiés à des risques. Je dois ici me reporter aux critères d'admissibilité qui représentent à mon avis la plus grave lacune du projet de loi.

L'alinéa 48.01(1)(b) dispose, en effet, qu'une personne ne peut revendiquer le statut de réfugié si elle est arrivée d'un pays autre que celui dont elle a la nationalité, ou d'un pays qui a été désigné par règlement comme un pays qui se conforme à l'article 33 de la Convention. En gros, si une personne arrive d'un pays tiers dont le nom figure sur une liste établie par le Cabinet, cette personne ne peut revendiquer le statut de réfugié au Canada.

Les ministres ont dit que le réfugié aura droit à une audience; toutefois, son cas ne sera pas examiné en toute objectivité. Si les honorables sénateurs examinent de près le projet de loi, ils constateront qu'aucun pouvoir discrétionnaire n'est prévu. Il est vrai qu'un arbitre et un membre de la commission du statut de réfugié assisteront à l'audience. Toutefois, ils n'ont aucun pouvoir, aucun droit de consulter le dossier de la personne.

Nous avons demandé au gouvernement pourquoi il tient tant à ce test d'admissibilité, ces critères de recevabilité. Il a répondu: «Nous ne devons protéger que ceux qui ont vraiment

[*Text*]

protection." I think that has been the phrase used by the government throughout the last year. The rationale is that if a person came through some third country where that person claimed refugee status, or could have claimed refugee status, then we do not need to give that person protection in Canada, that that person could get protection in that third country. If that person came from a third country that is on the list, that person will be sent back to that third country.

So the only safeguard to the refugee claimant is that list. I would suggest, first of all, that that is extremely dangerous. One thing it will do is politicize the whole refugee system because the government is going to have to make what can only be seen as a political decision as to what countries will or will not be on the list.

Let me give you one example; as honourable senators are aware, many refugee claimants today come from Central America through the United States to Canada. The government will have to decide as soon as this bill becomes law whether the United States will be on the list. That becomes a political decision. We all know that the acceptance rate for El Salvadorian refugee and Guatemalan refugees in the United States is pathetic, something around .1 to 2 per cent. The acceptance rate in Canada is far, far greater.

So, on the one hand, we are faced with saying: "The United States is our closest ally but we do not agree with the way it deals with refugees." On the other hand, if we put the United States on the list and we deport many legitimate refugees to the United States, they will be denied recognition and then deported to Central America. So it is a politicization of the process.

The second problem with having such a list is that, despite the best efforts of the Canadian Immigration Commission, whose efficiency does not always overwhelm me, we are not always current. I can say that from being involved with the refugees coming from Argentina in 1975. There was not a great deal of knowledge in Canada about what was happening in Argentina, or, for that matter, there was not a great deal of knowledge of what was happening in Sri Lanka in 1982 when the first Sri Lankan refugees arrived in Canada. We did not have a great deal of information, and the first refugee claimants were refused, whereas, subsequent to that, people with the same stories were given recognition once Canada became aware of the seriousness of the situations.

The third problem is that there is no discretion *vis-à-vis* individual refugee claimants. So a country might be safe for one individual but not safe for another. When one creates a list which says "All people who come to Canada through country X shall not be given a right to make a claim" one cannot look at individual cases.

For the government, then, the issue which decides whether or not a person has a right to make a refugee claim is whether or not that person had an opportunity to claim protection in

[*Traduction*]

besoin de notre protection.» Il n'a pas cessé de répéter cette phrase depuis un an. Son raisonnement est le suivant: si une personne vient d'un pays tiers où elle a revendiqué ou où elle aurait pu revendiquer le statut de réfugié, nous n'avons pas besoin de lui accorder une protection au Canada puisqu'elle peut l'obtenir dans le pays tiers en question. Si la personne vient d'un pays tiers qui figure sur la liste, elle y sera renvoyée.

Cette liste constitue donc la seule garantie offerte aux revendicateurs de statut. Je trouve que cette façon de procéder est très dangereuse. Elle aura pour effet de politiser tout le processus de détermination du statut de réfugié parce que le gouvernement devra prendre une décision qui sera jugée comme étant purement politique au moment de décider quels pays figureront sur cette liste.

Laissez-moi vous donner un exemple. Les honorables sénateurs savent que de nombreux revendicateurs venant de l'Amérique centrale passent par les États-Unis. Le gouvernement devra décider, une fois le projet de loi adopté, si le nom des États-Unis devra devoir figurer sur cette liste. C'est à ce moment-là qu'il devra prendre une décision politique. Nous savons tous que les États-Unis n'acceptent qu'un nombre dérisoire de réfugiés salvadoriens et guatémaltèques. Ce nombre se situe autour de 0,1 à 2 p. 100. Le Canada, lui, en accepte beaucoup plus.

Donc, d'une part nous disons: «Les États-Unis sont notre plus proche allié mais nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont ils traitent les réfugiés.» D'autre part, si nous inscrivons le nom des États-Unis sur la liste et que nous déportons dans ce pays de nombreux réfugiés légitimes, ceux-ci seront envoyés en Amérique centrale parce que les États-Unis refuseront de les reconnaître. Nous assistons donc à la politisation du processus.

Cette liste pose un deuxième problème. Malgré les efforts louables de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, dont l'efficacité ne m'émerveille pas toujours, notre liste n'est pas à jour. Je le sais par expérience parce que je me suis occupé des réfugiés qui sont arrivés d'Argentine en 1975. L'opinion publique canadienne n'était pas très au courant de ce qui se passait en Argentine ou encore de ce qui s'était passé au Sri Lanka en 1982 lorsque les premiers réfugiés sri-lankais sont arrivés au Canada. Nous n'avions pas beaucoup d'informations de sorte que les premiers revendicateurs du statut de réfugié ont vu leur demande refusée, alors que les réfugiés qui sont arrivés par la suite et qui ont rapporté les mêmes faits ont obtenu le droit d'asile une fois que le Canada s'était rendu compte de la gravité de la situation.

Le troisième problème est le suivant: les revendicateurs du statut de réfugié n'ont aucun pouvoir de décision. Un pays pourra être jugé sûr pour une personne, mais dangereux pour quelqu'un d'autre. Lorsqu'on établit une liste qui dit que «personne arrivant au Canada via le pays X ne pourra revendiquer le statut de réfugié», on ne peut évaluer les cas individuellement.

Donc, pour décider si une personne a le droit ou non de revendiquer le statut de réfugié, le gouvernement se base sur la question de savoir si la personne a eu la possibilité de réclamer

[*Text*]

some way or another prior to arrival in Canada. It is my view that that is the wrong question. We must ask morally, and I would suggest to you constitutionally under the Charter of Rights and Freedoms, the following: Under what circumstances can we send someone back to another country? What are the minimum safeguards that we must require before we deny someone the right to make a claim and send them back to a third country?

I think it would be helpful to look at the different classes of people who come to Canada as refugee claimants. Then the members of the committee would, perhaps, see more clearly what I mean.

I think the government's position—and I think the government might agree with this—is that a refugee who comes directly from his country of nationality to Canada cannot be sent back because that would be a clear contravention of the United Nations Convention. If a person comes from Chile and goes directly to Canada and claims refugee status, we would have no other country to send him back to and we would violate our obligations under the Convention if we were to send that person back to Chile. So the government says, and the statute is written in such a way, that if a person comes directly from his country of nationality he cannot be sent back without a determination first. So a person who comes directly to Canada from his country of nationality is entitled to the right to make a claim.

The other extreme is also clear. A person who has received refugee status and who has been given protection by a third country and has the right to return to that country, the right to work in that country, the right to protection by that country, clearly—and the Convention recognizes this—ought not to have a right to a claim unless he fears persecution in that country where he has received protection.

I think the dispute is over the middle ground, and the middle ground can be defined as being in four classes. I do not claim that these classes are exhaustive, but I mention these to give honourable senators some kind of sense of what the other possibilities are. If a person claimed refugee status in a third country and was refused in that country, and then that person came to Canada, the government's position is that he should have no right to claim in Canada because he came from a third country, and because that third country is a country recognized by Canada as being one which respects the Convention.

If the person claimed refugee status and left that country before a decision was made, the government's position again would be that, as long as that country was on the list and he came to Canada from that country, he would have no right to make a claim in Canada.

I think one could even go further and say: If the person could have claimed in a third country that was on the safe country list, and did not do so, then that person ought not to have the right to claim in Canada.

The way that section is drafted it leads me to believe that we can even go further and say "If the person passed through a

[*Traduction*]

la protection d'un autre pays d'une façon ou d'une autre avant d'arriver au Canada. Il a tout à fait tort, à mon avis, de procéder ainsi. La question qu'il faut se poser, du point de vue moral et même constitutionnel en vertu de la Charte des droits et libertés, est la suivante: dans quelles circonstances pouvons-nous renvoyer une personne dans un autre pays? Quelles garanties minimales devons-nous exiger avant de refuser à une personne le droit de revendiquer le statut de réfugié et ensuite de la renvoyer dans un pays tiers?

Je crois qu'il serait utile de jeter un coup d'œil sur les différents groupes de personnes qui viennent au Canada et qui revendiquent le statut de réfugié. Les membres du Comité seront peut-être en mesure, à ce moment-là, de mieux comprendre ce que j'essaie de leur expliquer.

Le gouvernement estime donc—et je crois qu'il sera d'accord avec cette conclusion—que le réfugié qui vient directement d'un pays dont il a la nationalité ne peut être déporté parce que cela irait à l'encontre de la Convention des Nations unies. Si une personne arrivait du Chili et se rendait directement au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié, nous n'aurions aucun autre pays où la renvoyer et nous nous trouverions à violer nos engagements en vertu de la Convention si nous décidions de la renvoyer au Chili. Donc, aux dires du gouvernement, et la loi est ainsi rédigée, une personne qui arrive directement d'un pays dont elle a la nationalité ne peut être renvoyée sans d'abord être passée par le processus de détermination du statut de réfugié. Ce qui veut dire qu'une personne qui arrive directement au Canada du pays dont elle a la nationalité peut revendiquer le statut de réfugié.

La situation à l'autre extrême est également claire. Une personne qui a reçu le statut de réfugié, qui a obtenu la protection d'un tiers pays et qui a le droit d'y retourner, d'y travailler et de bénéficier de sa protection ne devrait pas, et la Convention le reconnaît y avoir le droit de revendiquer le statut à moins de craindre d'être persécutée dans le pays qui lui a accordé protection.

C'est entre ces deux extrêmes que se situe le problème et il existe à cet égard quatre types de cas. Cette liste n'est pas exhaustive, mais je tiens à vous les décrire, honorables sénateurs, pour que vous puissiez en avoir une idée. Si une personne revendique le statut de réfugié dans un pays tiers, se le voit refuser et vient ensuite au Canada, cette personne, d'après le gouvernement, ne devrait pas avoir le droit de revendiquer le statut au Canada parce qu'elle vient d'un pays tiers et parce que ce pays tiers respecte, selon le Canada, la Convention.

Si la personne revendiquait le statut de réfugié et quittait le pays avant qu'une décision n'ait été rendue, le gouvernement encore une fois soutiendrait que cette personne n'a pas le droit de revendiquer le statut au Canada parce qu'elle vient d'un pays dont le nom figure sur la liste.

À mon sens, on pourrait même dire, si une personne n'a pas revendiqué le statut de réfugié dans un pays sûr même si elle avait le droit de le faire, qu'elle ne devrait pas avoir le droit de revendiquer ce statut au Canada.

Plus encore, cette clause est rédigée de telle sorte qu'on peut l'interpréter de la façon suivante: si le demandeur a transité

[*Text*]

country where they could not have claimed, but where they could have received temporary status, and as long as the Canadian government is satisfied that that country will not send that person back to the country of persecution, then we can send that person back.

So the dispute is over the middle ground. The government says that people who come within any of those categories—people who have claimed and been refused, people who have claimed and have not yet been given a decision,or could have claimed if they came from third countries that are on the list—should be sent back to those countries. The government says: We have no obligation to them. They had a chance; they did not claim in that third country. We have no obligation to them."

We say that we have to ask a second question. It is true they could have claimed in another country, but we have to ask what we are sending that person back to. It is not only a moral question that we have to ask, but also a constitutional question, and in a moment I will get to the constitutional reasons for my affirming that.

The bill, as drafted, has only one safeguard: The country has to be on the list. It is silent about a whole series of other things. The bill does not require the adjudicators or refugee board members to ask or determine whether the person has a right to entry to that third country that the person is deported to. It is true that, if the person came to Canada from West Germany and was deported back there and West Germany denied him entry and sent him back to Canada again—which is something that they do not have to do; they can send him somewhere else—at that point we would give that person a hearing. But when an application is made the adjudicator is not required to determine whether the person even has a right to enter the third country from which he came. He is not required to determine whether the person has a right to claim; he is not required to look into the circumstances that the person, if he gets into that country, will live under. In other words, under this legislation it would be perfectly acceptable for us to send an Iranian claiming refugee status here back, for example, to Turkey, where he or she would live in the squalor of a refugee camp as long as Turkey was on the list. The adjudicator is not required to ask whether the person would have a right to work or live in peace in the third country. The only thing that the adjudicator has the power to examine is whether or not the person came to Canada through the third country and whether that country is on the list.

We reject that position. We say that morally and constitutionally we have to ask what will happen to the person upon deportation.

If you will permit me to go back to the categories, I would like to give you some examples. The government says that if a person's claim in a third country has been refused and that

[*Traduction*]

par un pays où il n'aurait pu revendiquer le statut de réfugié, mais où il aurait pu obtenir un statut temporaire, et dans la mesure où le gouvernement canadien est persuadé que ce pays ne renverrait pas le demandeur dans le pays où il risque d'être persécuté, il s'ensuit que le Canada peut renvoyer cette personne.

Le problème se situe donc sur ce terrain moyen. Selon le gouvernement, les personnes qui font partie de ces catégories (soit les personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié et ne l'ont pas obtenu, les personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié, mais n'ont pas encore reçu de réponse, et les personnes qui aurait pu revendiquer le statut de réfugié si elles provenaient de pays tiers désignés comme sûrs) devraient être renvoyées dans ces pays. La position du gouvernement est qu'il n'a aucune obligation envers ces personnes, qu'elles ont eu leur chance, mais qu'elles n'en n'ont pas profité, qu'elles n'ont pas revendiqué le statut de réfugié dans un pays tiers.

Nous croyons qu'il faut s'arrêter à un autre problème. Il est vrai que ces personnes auraient pu revendiquer le statut de réfugié dans un autre pays, mais nous devons nous demander dans quelle situation nous allons les renvoyer. Ce n'est pas seulement une question d'ordre moral, mais aussi une question d'ordre constitutionnel, ce que j'expliquerai un peu plus loin.

Tel qu'il est rédigé, le projet de loi ne comporte qu'une seule garantie: le pays de renvoi doit être désigné comme sûr. Il escamote toute une série de problèmes. Il n'exige pas des arbitres ou des membres de la Commission du statut de réfugié de demander ou de déterminer si la personne a le droit d'entrer dans le pays tiers où la personne est renvoyée. Certes, si la personne venait au Canada à partir de l'Allemagne fédérale et y était renvoyée, et si cette dernière lui refusait l'entrée et décidait de la renvoyer au Canada—ce qu'elle n'est pas forcée de faire, elle peut l'envoyer ailleurs—il est vrai donc que nous accordons une audition dans ce cas. Mais l'arbitre, lorsque la demande est faite, n'est pas tenu de déterminer si le demandeur a le droit d'entrer dans le pays tiers d'où il provient. Il n'est pas forcé de déterminer si cette personne a le droit de revendiquer le statut de réfugié; il n'est pas forcé d'examiner les circonstances dans lesquelles le demandeur vivrait s'il était renvoyé dans le pays tiers. En d'autres termes, en vertu de cette clause, le Canada pourrait très bien renvoyer un Iranien venant au Canada pour revendiquer le statut de réfgugié en Turquie où il serait enfermé dans un sordide camp de réfugiés aussi longtemps que la Turquie serait considérée comme un pays sûr. Nous ne sommes pas tenus de chercher à savoir si le requérant aurait le droit de travailler ou vivrait en paix dans le pays tiers. Le seul point que l'arbitre peut examiner est de savoir si la personne provient d'un pays tiers et si ce pays est désigné comme sûr.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette clause. Nous disons que nous sommes tenus humainement et constitutionnellement de nous demander quel sort subira la personne si elle était expulsée.

Si vous me le permettez, je vais vous donner des exemples des catégories de réfugiés dont nous avons parlé. Le gouvernement est d'avis, dans le cas d'une personne à qui on a refusé le statut de réfugié dans un pays tiers désigné comme sûr, que la

[*Text*]

country is on the list, the determination has already been made and we have no obligation.

I have represented Chileans who were denied refugee status in Switzerland and were then accepted as refugees in Canada; I have represented Tamils who were denied refugee status in West Germany and then were accepted as refugees in Canada. Will we accept, holus-bolus, the determinations that are made by other countries? I suggest to you that we should seriously question that.

The same argument would apply to the second category: people who have made a refugee claim in West Germany, or some other country, but have not had a decision. The government says, "Well, they can go back and get their decision." But again, it is dangerous. We would have to be certain that we would come up with the same determination in every case before we agreed to send a refugee back to a third country. Our past experience has been that a whole series of other factors comes into play in refugee determinations. We cannot accept holus-bolus, the determinations made by third countries.

I forgot to mention that I also represented a refugee from Ghana who was rejected in West Germany and accepted in Canada.

The same argument would hold true for the third category, people who could have claimed. Because they did not claim in some other country, we cannot send them back unless we are satisfied that we know what will happen to them.

If we decide that we will deny someone access to the refugee determination process and deport them to some third country, we have to do it with extreme caution. We must ensure, morally and constitutionally, that we are not putting that person at risk. That statement leads me inexorably to the conclusion that the only people who can be denied a right to a hearing in Canada are those who have prior protection. In every other case we have to look at the individual circumstances.

To close my opening remarks, I would like to address the constitutional aspect of the problem, because I think it is extremely important.

I have suggested to you what I call my "moral position" vis-à-vis the refugee determination procedure—namely, that, morally, we cannot deport a refugee claimant without giving him a hearing, unless we are satisfied that certain safeguards are met and we know what will happen to that person. I think that position is supported constitutionally by the Singh decision.

The government may argue that it has complied with the Singh decision because it has satisfied the procedural requirements, there being an oral hearing. But that is an extremely machinistic view of section 7 of the Charter of Rights. The Morgentaler decision and other recent decisions of the Supreme Court indicate quite clearly that the Supreme Court is interpreting section 7 so as to require not only that proce-

[*Traduction*]

détermination a déjà été faite et que nous n'avons aucune obligation.

J'ai représenté des Chiliens à qui la Suisse avait refusé le statut de réfugié et qui ont été par la suite acceptés comme réfugiés au Canada. J'ai représenté également des Tamouls à qui l'on avait refusé le statut de réfugié en Allemagne fédérale et qui ont été ensuite reconnus comme réfugiés au Canada. Accepterons-nous d'emblée les décisions prises par les autres pays? Je ne crois pas que nous devrions le faire.

On pourrait en dire autant de la deuxième catégorie, soit les personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié dans un autre pays et attendent que le pays ait pris une décision à leur égard. D'après le gouvernement, ces personnes devraient retourner dans le pays tiers et attendre la décision. Encore une fois, cela comporte des risques. Nous devons être convaincus que nous en arriverions à la même décision dans tous les cas avant de donner notre accord au renvoi d'un réfugié dans un pays tiers. D'après l'expérience que nous en avons, il y a une foule d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte dans la reconnaissance du statut de réfugié. Nous ne pouvons accepter d'emblée les décisions des pays tiers en matière de réfugiés.

J'ai oublié de mentionner que j'ai également représenté un candidat réfugié du Ghana qui avait été rejeté par l'Allemagne fédérale et accepté par le Canada.

En ce qui concerne la troisième catégorie, soit les personnes qui auraient pu faire valoir leur revendication dans un pays tiers, ce serait la même chose. Étant donné qu'ils n'ont pas revendiqué le statut de réfugié dans un autre pays, nous ne pouvons tout simplement pas les y renvoyer à moins d'être persuadés qu'il ne leur arrivera rien de fâcheux.

Si nous décidons de refuser le statut de réfugié à des personnes et de les expulser dans un pays tiers, nous devons le faire avec une grande prudence. Nous devons nous assurer, d'un point de vue humanitaire et constitutionnel, que la sécurité de ces personnes ne sera pas en danger. Ce qui m'amène à conclure que les seules personnes à qui l'on pourrait refuser une audition au Canada sont celles qui étaient auparavant protégées. Dans tous les autres cas, nous devons analyser les circonstances individuelles.

En terminant ma déclaration préliminaire, j'aimerais parler de l'aspect constitutionnel du problème puisqu'il est très important.

Je vous ai parlé de ce que je considère le point de vue humanitaire en ce qui concerne le processus de reconnaissance du statut de réfugié. D'un point de vue humanitaire, on ne peut en effet expulser un demandeur du statut de réfugié sans lui accorder une audition à moins d'avoir des garanties et de savoir ce qui arrivera à cette personne. Je crois que la décision dans l'affaire Singh le confirme d'un point de vue constitutionnel.

Le gouvernement soutiendra peut-être qu'il se conforme à la décision Singh parce qu'il satisfait aux exigences en matière de procédure: il tient des auditions. Voilà une application très mécanique de l'article 7 de la Charte des droits. La décision dans l'affaire Morgentaler et d'autres décisions semblables rendues récemment par la Cour suprême du Canada indiquent très clairement que cette dernière interprète l'article 7 d'une

[*Text*]

dural requirements be met but also that substantive requirements be met. So it is important not only how the decision is made but what the decision is.

The government argues, and continues to argue, that the Singh decision is satisfied because every refugee gets an oral hearing before a refugee board member and an adjudicator. But you have to look beyond that machinistic hearing and determine what is decided in that hearing. Since the refugee board member and the adjudicator do not have powers to look behind the list and decide what will happen to the individual, it is a machinistic decision. "What Which country did you come from? You came from that country; it is on the list. Therefore, you are denied the right to make a claim in Canada." Surely that kind of process does not satisfy the requirements of section 7 of the Charter of Rights and Freedoms.

I am not suggesting that the Charter will require a hearing in every case, but it is clear from the decision in the Singh case, and from subsequent decisions following the Singh case, that section 7 requires that a decisionthat might deprive a person of life, liberty and the security of his person must be made in accordance with the fundamental principles of justice. A minimum requirement is not that there be a hearing, but that the hearing must determine the question of safety.

The Singh decision already recognized that deportation could result in a threat to the life or liberty of a person. The only way that we can satisfy the constitutional requirement that a person not be deprived of his life, liberty or the security of his person—except in accordance with the fundamental principles of justice—is if the decision makers are empowered to look at each individual case and to decide whether in the particular case it would be appropriate to deny the person the right to make a claim in Canada. The machinistic view of the Immigration Department, I suggest to you, will not stand the test of the Charter of Rights.

It is my conclusion that the constitutional analysis showing why this bill is flawed coincides with the moral position that we take which says that you cannot just, holus-bolus, say classes of people are denied the right to a hearing; you have to look at each individual case. In its present form the bill will not withstand the Charter challenges and is wrong morally.

There are other issues in Bill C-55. I have focused all of my remarks up till now on the historical analysis and the eligibility test. I have confined myself to just one section of the bill, but to my mind it is the most important.

Briefly, to point out some of the other serious flaws, the bill says in section 45 that, basically, you can only make the claim at the outset of the inquiry. That section of the bill will have a difficult time withstanding any kind of Charter challenge.

The bill does not provide for any appeal or any review of any kind of a negative refugee determination. That is fundamen-

[*Traduction*]

manière large, c'est-à-dire qu'elle juge non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond. Par conséquent, la nature de la décision est tout aussi importante que le comment.

Le gouvernement prétend qu'il se conforme à la décision dans l'affaire Singh parce que chacun des réfugiés obtient une audition devant un membre de la Commission du statut de réfugié et un arbitre. Mais, il faut aller plus loin que cette application mécanique de l'article 7 et se demander ce qui est décidé pendant cette audition. Étant donné que la Commission du statut de réfugié et l'arbitre ne sont pas habilités à se prononcer sur le bien-fondé de la désignation du pays tiers comme pays sûr et sur ce qu'il adviendra au demandeur, c'est une décision purement mécanique. Par exemple, si l'on demande à un candidat réfugié de quel pays il vient et si ce dernier répond qu'il vient d'un pays désigné comme sûr, on lui dira qu'il ne peut revendiquer le statut de réfugié au Canada. Cela ne satisfait pas aux exigences de l'article 7 de la Charte des droits et libertés.

Je ne veux pas dire qu'il faut tenir une audition dans tous les cas, mais, à la lumière de la décision dans l'affaire Singh et d'autres décisions subséquentes, l'article 7 exige que soit prise conformément aux principes fondamentaux de la justice toute décision ayant pour effet de porter atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. On pourrait à tout le moins exiger, non pas qu'il se tienne une audition, mais que l'audition détermine la question de la sécurité.

La décision dans l'affaire Singh confirme déjà que l'expulsion d'une personne pourrait entraîner des risques pour sa vie, pour sa liberté. La seule façon de garantir à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, à l'exception des situations conformes aux principes fondamentaux de la justice, consiste à donner aux personnes ayant compétence en la matière le droit d'examiner les circonstances individuelles et de décider dans chacun des cas s'il est approprié de refuser à une personne le droit de revendiquer le statut de réfugié au Canada. L'application mécanique de l'article 7 par le ministère de l'Immigration n'est pas conforme à la Charte des droits et libertés.

J'en conclus qu'en regard de la Charte des droits et libertés et d'un point de vue humanitaire, le projet de loi comporte un vice de forme, en ce sens que l'on ne peut dire tout bonnement que certaines catégories de personnes n'ont pas le droit à être entendues à des auditions, mais qu'il faut examiner les circonstances particulières. Plus encore, dans sa forme actuelle, le projet de loi ne résistera pas aux contestations en vertu de la Charte et est erroné d'un point de vue moral.

Le projet de loi C-55 comporte d'autres aspects. Jusqu'à maintenant je n'ai parlé que de l'aspect historique et de l'aspect admissibilité. Je me suis limité à un article du projet de loi, mais à mon sens c'est le plus important.

Le projet de loi contient d'autres graves défauts. Par exemple, l'article 45 stipule que, fondamentalement, l'on ne peut revendiquer le statut de réfugié qu'au début de l'enquête. Cet article aura de la difficulté à surmonter les contestations en vertu de la Charte.

Le projet de loi en outre ne prévoit aucune procédure d'appel ou de réexamen en cas de refus de reconnaissance du

[*Text*]

tally unfair and may have difficulty in withstanding Charter challenges.

The security sections in the bill are similar to those in Bill C-84. I have already discussed them in my testimony before the committee on Bill C-84, so I will not discuss them now.

The bill proposes to curtail severely access to the courts by immigrants and Canadian citizens seeking redress against the Immigration Department for wrongs. I am talking here about sections that deal with the appeal requiring that applications be made to the Federal Court. Sections 83.1, 83.2 and 83.3 propose to limit a person's right to the prerogative writs—*habeas corpus* and other writs, which, historically, people have had the right to use for hundreds of years. As far as I know, this is unprecedented in our Canadian law. Unless the immigration department can show that it is required, I think they will have a difficult time in terms of those withstanding the Charter test.

My purpose in pointing out these clauses is to suggest to you that there are other serious problems with the bill. However, I would focus my remarks on clause 48.01(1)(*b*) because it is of most concern to me. I would be willing to try to answer questions on any of the clauses of the bill.

Senator Grafstein: Thank you for your testimony, although it is obviously very troublesome because it raises difficulties with the bill. You say that there will be in effect, more appeals. Yet, at the outset, you say that the refugee process system is breaking down primarily because of additional steps. I find there is inconsistency in your testimony, having in mind that your testimony was based on an administrative approach and dealt with constitutional matters. You are saying now that we have to have clear appeals and processes, yet you indicated at the outset that one of the problems arising from the Singh case was that, by insisting on constitutional propriety, in effect, the system broke down.

Mr. Waldman: I agree that this system is not working.

Senator Grafstein: Could you give me some sense of how we should approach this from a senatorial position, that is, how we, on the one hand, can look at proper constitutional questions and, on the other hand, not be sensitive to the fact that by increasing constitutional questions we might be adding to a breakdown of the process? How should we deal with this issue?

Mr. Waldman: Are you asking me what might be the effect of careful deliberation and delaying the implementation of the bill?

Senator Grafstein: I am talking about the model in the bill. The bill, according to the government, is to redress certain problems and your response to that is that, first, it does not redress the problems, and, second, if we are then going to amend it, we should amend it to include some additional steps which you said, at the outset, would increase the problems. That puts us in a Catch-22 situation.

[*Traduction*]

statut de réfugié. Cela est fondamentalement injuste et pourrait difficilement surmonter des contestations en vertu de la Charte.

Les articles du projet qui traitent de la sécurité sont semblables à ceux du projet de loi C-84. Comme j'en ai parlé lors de ma comparution devant le Comité sur le projet de loi C-84, je n'en parlerai pas maintenant.

Le projet de loi propose de réduire considérablement l'accès aux tribunaux par des immigrants et des citoyens canadiens demandant réparation de torts causés par le ministère de l'Immigration. Je veux parler ici des articles qui prévoient l'introduction des instances devant la Cour fédérale. Les articles 83.1, 83.2 et 83.3 proposent de limiter le recours aux brefs d'*habeas corpus* et autres auxquels la population a le droit de recourir depuis des centaines d'années. À ce que je sache, c'est sans précédent dans le droit canadien. À moins que le ministère de l'Immigration puisse démontrer que cela est nécessaire, je crois qu'il aura beaucoup de peine à faire surmonter à ces articles l'épreuve de la Charte.

En signalant ces articles, je veux simplement montrer que le projet de loi comporte de graves faiblesses. Cependant, la clause qui m'importe le plus est le sous-alinéa 48.1(1)*b*). Néanmoins, j'essaierai de répondre aux questions concernant toute clause du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie de votre exposé, bien qu'il soit évident qu'il entraîne des difficultés puisqu'il soulève des problèmes dans le projet de loi. Vous dites qu'il y aura plus de demandes d'appel. Et pourtant, dès le départ, vous dites que le processus de reconnaissance du statut de réfugié s'alourdit, principalement en raison de l'ajout d'étapes supplémentaires. Je décèle une certaine incohérence dans votre exposé qui comprend deux points de vue, l'un administratif et l'autre constitutionnel. Vous dites qu'il nous faut un processus d'audition et d'appel très précis et pourtant vous avez dit au départ que l'un des problèmes qu'a entraîné l'affaire Singh est, justement, qu'en insistant trop sur le point de vue constitutionnel, on a dans les faits démoli le processus.

M. Waldman: Je conviens que le système ne fonctionne pas.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous me dire comment nous devrions aborder la question en tant que sénateur? C'est-à-dire comment pouvons-nous, d'une part, examiner le point de vue constitutionnel et, d'autre part, ne pas attacher d'importance au fait que, en nous arrêtant davantage aux problèmes constitutionnels, nous risquons en fait d'enrayer davantage le processus? Comment devons-nous étudier la question?

M. Waldman: Me demandez-vous quel serait l'effet de la tenue de délibérations prudentes et du report de l'adoption du projet de loi?

Le sénateur Grafstein: Je parlais de la structure du projet de loi. Ce dernier, selon le gouvernement, a été rédigé pour guérir certains maux et vous dites qu'il ne résout pas les problèmes et que, si nous devons le modifier, nous devrions y ajouter des étapes supplémentaires qui, comme vous l'avez dit dès le départ, ne feraient qu'aggraver les problèmes. Nous sommes dans un cercle vicieux.

[*Text*]

Mr. Waldman: We believe that the way to solve the problem is to create a system that is both constitutionally and morally acceptable.

Senator Grafstein: The government has gone through that. Parliament has concluded that, in effect, this is the system they want to adopt. They have an overwhelming mandate and majority. We can deal with some of the constitutional questions and we might even take a much more intrinsic step. However, from your testimony, it strikes me that it is difficult to see how we can work our way out of this problem, when on the one hand we are trying to improve the process so that the problem is not compounded—in other words, we do not want to be collaborationists in a system that is flawed and getting worse—and on the other hand we have a constitutional responsibility to ensure that any bills that are flawed from a constitutional aspect are cleared up. You are not giving us any help or guidance on this. You are compounding my problem.

The Chairman: That is our problem.

Senator Grafstein: It is compounding our problem of trying to make the system more effective and efficient and solving the constitutional questions in a fashion that would not add to the problems by making the process more difficult and more inefficient.

That is the guidance I thought we would have, Madam Chairman, from witnesses. I appreciate our witness's background and so on, but I am having trouble with this.

Mr. Waldman: I think I understand your question. You are saying that we have to deal with this piece of legislation and you want specific proposals from me as to how I can, on the one hand, solve the flagrant constitutional problems and, on the other hand, improve the efficiciency of the bill. I would suggest that, if the bill is left as it is, it will immediately be subject to attack.

Senator Grafstein: I accept that.

Mr. Waldman: I would not presuppose to know what the Supreme Court would decide, but in my humble opinion the arguments are extremely compelling that this bill, as written, will not stand. We have to look at it from that point of view and concentrate on how we can improve this bill so that on the one hand it will not make the process more inefficient while on the other hand it will stand the Charter test.

I would suggest that you look at clause 48.01(1)(*b*), which is probably one of the most contentious clauses in the bill. This clause says that if you come to Canada from a third country you shall be denied access to the refugee determination process. If we removed that clause from the bill, we would remove one of the most serious constitutional flaws, and I do not see how doing that would significantly increase the inefficiency of the system.

Senator Grafstein: I do not follow that at all. If we removed the safe countries which are the intermediate steps of refugees, I think that would increase the flood. It would mean that any-

[*Traduction*]

M. Waldman: Nous croyons que la façon de résoudre le problème est de créer un système qui soit acceptable tant du point de vue constitutionnel que moral.

Le sénateur Grafstein: C'est ce qu'a fait le gouvernement. Le Parlement a conclu que c'était ce système qu'il voulait adopter. Les Conservateurs sont très largement majoritaires. Nous pouvons régler certaines questions d'ordre constitutionnel, voire peut-être un peu plus. Cependant, il me semble, d'après votre exposé, qu'il sera difficile de trouver une issue à ce problème en cherchant, d'une part, à améliorer le processus de façon que le problème ne soit aggravé—en d'autres termes, faire en sorte de ne pas participer à la création d'un système qui comporte un vice et est alourdi. Par ailleurs, nous avons la responsabilité constitutionnelle de nous assurer que les projets de loi qui risquent d'être jugés inconstitutionnels par les tribunaux soient mis à l'écart. Vous ne nous aidez pas tellement à cet égard. Vous nous compliquez plutôt la tâche.

La présidente: Ça, c'est notre problème.

Le sénateur Grafstein: Cela ne nous aide pas à essayer de rendre le mécanisme plus efficace et plus efficient, car il nous incombe de régler l'aspect constitutionnel en évitant de compliquer davantage le processus et de le rendre encore plus rigide et plus inefficace.

J'aurais cru que c'était le genre de conseil que nous donneraient les témoins, madame la présidente. J'apprécie votre compétence comme témoin, mais cela ne règle pas nos problèmes.

M. Waldman: Je crois saisir votre question. Au fond, vous devez vous prononcer sur cette mesure législative et vous voudriez que je vous fasse des propositions précises sur la façon dont moi je réglerais les lacunes constitutionnelles flagrantes qu'on trouve ici et quels moyens je suggérerais pour améliorer l'efficience de ce projet de loi. D'après moi, si ce projet de loi demeure tel quel, il fera immédiatement l'objet de contestations.

Le sénateur Grafstein: Je l'admets.

M. Waldman: Je ne voudrais pas présumer des jugements de la Cour suprême, mais à mon humble avis, ceux qui prétendent que ce projet de loi, dans sa formulation actuelle, ne souffrira pas la contestation ont des arguments très convaincants. C'est sous cet angle qu'il faut envisager la question et nous demander quelles améliorations pourraient être apportées pour ne pas rendre la procédure inefficiente et l'empêche de contrevenir aux dispositions de la Charte.

J'aimerais que vous vous reportiez à l'alinéa 48.01(1)*b*), qui est probablement l'une des dispositions les plus contestables à mon avis. Cet article dit que le demandeur qui arrive au Canada en provenance d'un pays tiers se verra refuser le droit de faire entendre sa revendication. Si nous biffions cette disposition, nous ferions disparaître, à mon avis, une des possibilités de contestation les plus certaines, et je ne vois pas comment cette amputation rendrait le processus beaucoup plus inefficace.

Le sénateur Grafstein: Je ne vous suis pas du tout. Si nous enlevions toute référence à des pays jugés sûrs, qui sont des terres de transit pour les réfugiés, je crois que l'envahissement

[*Text*]

one in Germany, France, the United Kingdom or the United States could say, "All I have to do is get a ticket to Canada and I am OK. I have a shot." It is one-stop shopping. The only thing between him and Canada is the cost of an airplane ticket.

I am not trying to be argumentative, but we have a very important problem on our hands which is that we have to maintain respect for an administrative process which should be fair and efficient on the one hand and, on the other, we have to pass a bill which is free of constitutional flaws. We also owe a duty to the public to make sure that, in effect, we are not compounding what everyone accepts is a serious administrative problem.

I have solutions, but they are not easy solutions. We could start all over again and have an amnesty or we could impose quotas. We could allow only so many refugees into the country and then close the doors. As yet, no one has given us any evidence of the numbers we can absorb. We have a constitutional and a moral issue before us, but we also have a socioeconomic issue as to how many people we can absorb. How many refugees can the Greater Metropolitan Toronto area take at any given period of time? I believe we can double the size of the country. I am not giving evidence but I would like to get some evidence that would help us. We need some very precise help here.

Mr. Waldman: Your view is that we should leave the door open so that any person can come to Canada except a person who may have prior protection. We all agree that the person who does have prior protection in a third country ought to be excluded from the system.

Senator Grafstein: Our morality is no better or worse than any other democratic country in the western world. In other words, if there is a safe haven in the United States—and, yes, they can be extreme on the fringes and we have to deal with extraordinary cases, but that is an exception to the rule—then we have to accept that.

Senator Spivak: May I ask a supplementary question?

Senator Grafstein: I have asked the bulk of my question.

Senator Spivak: Is your point that it is not possible to have refugee claims processed individually in Canada and have an efficient system? Is that what you are saying?

Mr. Waldman: That is exactly the point I was trying to address.

Senator Spivak: It seems to me that no system will work. The reason no system will work is because any system deemed by the lawyers of the country to be constitutionally unsound will result in cases being tied up in the courts for years.

[*Traduction*]

serait encore plus imposant. Cela voudrait dire que toute personne se trouvant en Allemagne, en France, au Royaume-Uni ou aux États-Unis pourrait se dire qu'il lui suffit de se procurer un billet d'avion et de s'embarquer pour le Canada, et l'affaire serait réglée. Il croirait que c'est sa chance. Plus besoin d'escale. Le seul obstacle entre lui et le Canada serait le coût de son billet d'avion.

Je ne voudrais pas argumenter inutilement, mais nous avons un problème de taille sur les bras. D'une part, il nous faut nous assurer que le processus administratif, qui devrait être juste et efficace, demeure respectable, et d'autre part, que la loi que nous adopterons ne comportera pas de lacunes constitutionnelles. Nous avons également le devoir de répondre aux attentes du public qui veut qu'on ne complique pas ce problème administratif qui est indéniablement grave.

J'ai à l'esprit des solutions, mais elles ne sont pas faciles à appliquer. Nous pourrions tout reprendre à zéro et donner l'admnistie à ceux qui sont ici ou nous pourrions contingenter les réfugiés. Nous pourrions aussi admettre un nombre limité de réfugiés et fermer nos frontières ensuite. Jusqu'à maintenant, personne ne nous a donné de chiffres sur le nombre que nous pourrions absorber. Le problème que nous avons ici est d'ordre constitutionnel et moral, mais il pourrait être aussi socio-économique, car il y a une limite au nombre de personnes que notre société peut intégrer. Combien de réfugiés la Communauté urbaine de Toronto peut-elle accueilir? D'après moi, nous pourrions doubler la population du pays. Je n'en ai pas de preuve, mais j'essaie simplement de poser des hypothèses qui pourraient nous aider. Nous aurions besoin de données très précises ici.

M. Waldman: Vous croyez que nous devrions laisser nos frontières ouvertes pour que le Canada puisse accueillir tous les arrivants, sauf ceux qui jouissent déjà de la protection d'un pays tiers. Nous admettons tous que ces derniers devraient être exclus.

Le sénateur Grafstein: Nos critères moraux ne sont pas meilleurs ni pires que ceux des autres pays démocratiques en Occident. Autrement dit, si les États-Unis se révélaient un paradis sûr,—bien sûr, ils peuvent être très extrémistes dans les cas litigieux et nous devons nous aussi examiner les cas qui sortent de l'ordinaire, mais c'est une exception à la règle—il faudrait les considérer comme tels.

Le sénateur Spivak: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le sénateur Grafstein: J'ai posé à peu près toutes mes questions.

Le sénateur Spivak: Prétendez-vous qu'il n'est pas possible de traiter les demandes de statut de réfugié individuellement au Canada tout en ayant un mécanisme efficace? Est-ce bien cela que vous voulez dire?

M. Waldman: C'est exactement l'argument que j'allais invoquer.

Le sénateur Spivak: Il me semble qu'aucun mécanisme ne fonctionnera. La raison en est que tous les mécanismes que les avocats de ce pays jugeront non conformes à la Constitution

[*Text*]

More specifically, I wanted to ask about the current status of the eligibility test. Let us take the bill the way it is now. Suppose a person is refused entry to Canada—not a person definitely recognized elsewhere to be a refugee but a person who falls in the big middle ground—and a removal order is issued. What can you do to hang up the system? If we know the answer to that question, although we may not have a system that is morally or constitutionally sound, perhaps we might have one that is efficiently sound. What can you do in that case?

Mr. Waldman: I would like to address your question and then I will address the other.

Senator Spivak: It is really the same question.

Mr. Waldman: I think you are looking at the problem from the point of view of the current system. In other words, you are saying that we have such a terrible mess today that this system cannot possibly work; we cannot devise a system that gives everyone a right to make an application because look at our position right now—we had an amnesty in 1986 which resulted in a backlog of 40,000 cases today. The conclusion you draw is that any system which provided to everyone a right to a hearing will result in a hopeless backlog.

The purpose of my historical introduction was to suggest that that is not the conclusion that ought to be drawn. If we are in a mess today, it is not because there are no workable systems—it is because the system we had in place obviously could not work. If you are familiar with the current system, the reason for the mess is obvious. A person starts off with an inquiry. During the inquiry, he makes a refugee claim. Then the inquiry is adjourned so that he can be examined under oath by an immigration officer. That immigration officer does not participate in the decision.

Senator Grafstein: I understand that.

Mr. Waldman: Therefore, the system in place today is hopelessly administratively inefficient. But one cannot draw the conclusion from that that there are no systems that could be administratively efficient and still give everyone the right to a claim. Rabbi Plaut studied the refugee determination process and in his report came up with three models which he believed would solve the problem. We have arrived at the disastrous position today where, quite frankly, I think we have no immigration policy because of the chaos in the current system. It is not because it is impossible to create a system that will work; it is because, even though people were aware of the problem seven years ago, they failed to take steps to create that system. Obviously, we will have to do something about the 40,000-odd case backlog. We cannot saddle any new system, be it this or any other, with a 40,000 case backlog or it will be doomed to failure.

[*Traduction*]

seront portés devant les tribunaux et il faudra des années avant de les trancher.

En termes clairs, je voulais savoir quels étaient actuellement les critères de recevabilité. Regardons ce que dit le projet de loi. Supposons le cas d'une personne qui se voit refuser l'entrée au Canada—je ne parle pas d'une personne dont le statut de réfugié a été officiellement reconnu ailleurs, mais d'un cas où il est difficile de se prononcer—supposons qu'une ordonnance d'expulsion soit émise. Que faites-vous dans ce cas? C'est une question à laquelle on peut peut-être répondre facilement. Il n'est peut-être pas nécessaire d'avoir un mécanisme qui se tienne moralement et constitutionnellement, mais il serait peut-être bon qu'on en ait un qui soit efficace. Que faites-vous dans ce cas-là?

M. Waldman: Je répondrai d'abord à votre question puis j'aborderai l'autre.

Le sénateur Spivak: Cela revient au même.

M. Waldman: À mon avis, vous envisagez le problème à partir de la réalité actuelle. Autrement dit, vous avouez que l'imbroglio est tel aujourd'hui que le mécanisme ne peut pas fonctionner. Il n'est pas possible d'imaginer un mécanisme qui donne à tout le monde le droit de présenter une demande. Voyez où nous en sommes actuellement. Nous avons donné l'amnistie en 1986 et il y a maintenant 40 000 dossiers en suspens. Vous en concluez que tout système qui accorde à tous le droit de se faire entendre produira nécessairement un engorgement.

Si j'ai fait un retour en arrière, c'était justement pour vous prouver que ce n'était pas la conclusion qu'il fallait tirer. Si nous faisons face à un tel fouillis aujourd'hui, ce n'est pas parce qu'il ne peut pas exister de bons mécanismes: c'est parce que celui que nous avions auparavant ne pouvait absolument pas fonctionner. Si vous en connaissez bien les modalités, vous verrez bien pourquoi c'est l'impasse. Le requérant présente d'abord une demande. En cours d'audience, il revendique le statut de réfugié. Puis l'audience est levée pour que le requérant puisse être interrogé sous serment par un agent d'immigration. Or, ce dernier ne participe pas à la décision.

Le sénateur Grafstein: Je vois.

M. Waldman: Le mécanisme actuel est donc désespérément inefficace sur le plan administratif. Mais à partir de là, on ne peut tirer la conclusion qu'aucun mécanisme ne le sera et continuer de donner à tout le monde le droit de revendiquer un statut. Le rabbin Plaut a étudié le mécanisme de détermination du statut de réfugié et a proposé trois modèles de solutions dans son rapport pour régler le problème. Je vous avouerai bien sincèrement que la situation est tellement grave aujourd'hui que si nous n'avons pas de véritable politique d'immigration, c'est bien à cause du chaos qui paralyse le mécanisme actuel. Ce n'est pas parce que ce n'est pas possible de créer un mécanisme efficace; c'est que, même si l'on connaissait le problème il y a sept ans, on n'a pas pris les mesures voulues. Il est certain qu'il nous faudra faire quelque chose pour régler les 40 000 dossiers en suspens. Il est impossible d'implanter un nouveau mécanisme, quel qu'il soit, quand on a 40 000 dossiers en suspens. L'entreprise est vouée à l'échec.

[*Text*]

Having said that, I do not think it is fair to say that we cannot create a fair system which gives everyone the right to a hearing. I am suggesting alternatives. If we have to work within the context of this system we will be in trouble, because it strikes me as being incredibly inefficient. Why, for example, do we have a credible basis test? The government has drafted this system despite all of our protestations. Forget the access test for a moment. A person making a claim has to go through his inquiry before he gets a determination. After the inquiry is finished and the decision is made that he ought to be deported, he then goes to the eligibility test. If he passes the eligibility test, he goes to the credible basis test, where the person has the right to tell his entire story to the refugee board member and to the adjudicator. They do not have a right to accept the person; they only have a right to reject him. If he passes that, he goes to the full hearing before the board. It is an incredibly inefficient system.

We are looking for a system that is efficient, will work, will withstand the stresses of the numbers of people who could potentially come to Canada and, at the same time, will withstand the Charter challenges. I think we have to look at this bill and ask, "How can we make this system more efficient?" I have some suggestions. I do not think we are serving the Canadian public if we accept a bill that is clearly constitutionally flawed. I am willing to hear arguments to the contrary, but I think that as long as clause 3 is in the bill and there are no safeguards, there will be challenges. A bill that allows the government to deport a refugee claimant without giving him the right to a hearing on the merits, without taking into account any of the individual aspects of his case, is, in my mind, obviously in violation of section 7 of the Charter. We are not doing the Canadian people any service if we pass the bill in its current form. If you want to have in place a bill that might work but at the same time does not violate the Charter, then I think you have to look at some of the clauses in Bill C-55 that create inefficiency. I think it is extremely difficult to amend this bill in such a way that it will be efficient yet satisfy the constitutional test.

I suggested in my opening remarks other alternatives that could accomplish that. I believe that the safest way to ensure abuse is not to create a fair and efficient system. I suggest that this system is not fair and efficient.

Senator Grafstein: Let me understand what you are saying. You have said that three times now; let me see if I have it the third time.

To sum up your evidence so that I have it straight in my mind, we should put in place some form of amnesty to deal with the backlog, because administratively it is impossible to process on any fair basis, constitutional or otherwise, 40,000 claims without forever dooming any new system, good or indifferent, to perpetual chaos. First, then, we have to deal with a

[*Traduction*]

Cela étant dit, je ne crois pas qu'il soit juste de dire qu'il n'est pas possible de mettre sur pied un mécanisme efficace en donnant à tous le droit de faire entendre sa cause. Je propose des solutions de rechange. Si nous voulons nous accommoder du mécanisme actuel, nous aurons du mal à nous en sortir, car il m'apparaît flagrant que ce système est incroyablement inefficace. Pourquoi, par exemple, exigeons-nous un minimum de fondement? Le gouvernement a conçu ce mécanisme en dépit de toutes nos protestations. Oublions un instant le critère de recevabilité. Celui qui revendique le statut de réfugié doit se présenter à une audience avant qu'une décision soit prise. Une fois l'audience terminée et qu'une ordonnance de déportation a été rendue, il doit faire établir la recevabilité de sa demande. S'il y réussit, il doit prouver sa bonne foi; on lui donne alors le droit de raconter toute son histoire au membre de la section du statut et à l'arbitre. Or, ces derniers n'ont pas le droit d'admettre le requérant; ils n'ont le droit que de rejeter sa demande. S'il passe cette étape, le requérant a le droit d'être pleinement entendu devant la Commission. C'est un mécanisme incroyablement inefficace.

Nous voulons un mécanisme qui soit efficace, qui fonctionne, qui nous permette d'accueillir les réfugiés qui se présentent au Canada, quel que soit leur nombre, et en même temps, qui ne contrevienne pas à la Charte. Nous devons, je crois, voir s'il y a dans ce projet de loi des moyens de rendre le système plus efficace? J'aurais quelques suggestions. À mon avis, nous ne servons pas l'intérêt public en souscrivant à ce projet de loi, qui comporte à coup sûr des lacunes constitutionnelles. J'aimerais bien qu'on me prouve le contraire, mais tant qu'on conservera l'article 3, tel que formulé, et qu'on ne prévoira pas des garanties, il y aura des contestations. Un projet de loi qui permet au gouvernement d'expulser celui qui demande le statut de réfugié sans lui donner le droit de plaider dûment sa cause, et sans tenir compte des faits particuliers qui le concernent, contrevient, à mon avis, très certainement à l'article 7 de la Charte. Nous ne rendons nullement service à la population canadienne en adoptant ce projet de loi dans son libellé actuel. Si vous voulez que la loi puisse être appliquée, sans enfreindre les dispositions de la Charte, vous devez réexaminer les articles du projet de loi C-55 qui créent cette inefficacité. Il sera très difficile, à mon avis, de modifier ce projet de loi de façon à le rendre efficace tout en respectant les exigences constitutionnelles.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai proposé des solutions de rechange pour y arriver. Je crois que la meilleure façon d'engendrer des abus, c'est de se refuser à créer un système juste et efficace. Je prétends que ce mécanisme n'est pas juste et efficace.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi d'essayer de comprendre ce que vous dites. Cela fait trois fois que vous répétez la même chose; essayons de voir si j'ai bien compris la troisième fois.

Pour résumer votre témoignage et être bien sûr que tout est clair dans mon esprit, disons que nous devrions instituer une forme d'amnistie pour tous les ressortissants dont les dossiers sont en suspens, car il est administrativement impossible de traiter avec justice, en respectant la Constitution, 40 000 demandes sans vouer le nouveau mécanisme, qu'il soit bon ou

[*Text*]

one-only anmesty, to take some form or another. I take it that is issue No. 1 with you.

Issue No. 2, as I understand it, is that the model in the act is neither fair nor efficient. It has the additional problem of being constitutionally flawed and, therefore, it is unworkable. From my point of view, we really cannot accept proposition No. 2. We can recommend proposition No. 1 if it is shared by all of the other witnesses that come before us. Proposition No. 2 is more difficult for us because there has been a public debate in this country. Parliament has given its particular views. I think one of our jobs is to say that if the whole thing is unworkable, we have to decide that it would result in chaos and try to get unanimous approval to throw this bill out. Alternatively, we could come back to do the clerical work, the dungeon work, of examining the bill clause by clause to see if, on the one hand, we could make it more efficient and, on the other hand, to ensure that we substantially reduce the risk of any major constitutional challenge.

I think that is our task. It would be extremely useful to us if your organization, which has a great commitment to ensuring fairness, could come back with some specific amendments to the flawed model that the House of Commons has presented to us. We know what our duties are the other way round. You are really telling us that this whole thing ain't going to work. If you improve it from a constitutional standpoint, you are almost implying that you might reduce constitutional challenges but you will increase the inefficiency of the system by adding additional steps to it.

I say fine; that is a real problem. Let us see if your group, which has much more knowledge and experience in this regard and has dealt with these questions more than we have, can specifically give us some suggestions that will improve the efficiency of this legislation and reduce the threat, if you will, of constitutional challenge. That would be very helpful to us.

We know the history; I think we are all imbued with the history of this matter. We know there have been irresponsible governments that have not been prepared to look at this issue. Now this government, for better or for worse, has decided to deal with this situation. If we had some real help from people in the field who know—we are not experts—that, to my mind, would be very helpful. I would like to get from you and other witnesses that sort of information. Perhaps you could come back to say, "The best way to make it work is through these changes." I share your concerns. I cannot see how we can deal with that 40,000 backlog without destroying or undermining the system; but once we have that out of the way—which is a separate problem—let us see if we can deal with the problem in sort of tabularasa.

Mr. Waldman: It would be a rather awesome task—

Senator Grafstein: Welcome!

[*Traduction*]

neutre, au chaos perpétuel. Nous devons d'abord amnistier tout ce monde d'un seul coup. Ce serait la première chose à faire, si j'ai bien compris.

Sauf erreur, en deuxième lieu, vous alléguez que la formule privilégiée dans cette mesure législative n'est ni juste ni efficace. En outre, elle comporte des lacunes constitutionnelles, et par conséquent, elle est inapplicable. A mon avis, nous ne pouvons vraiment pas souscrire à votre deuxième allégation. Nous pourrions recommander votre première solution, si elle concorde avec les vues de tous les autres témoins qui comparaîtront devant nous. Il nous sera plus difficile d'admettre votre deuxième point, car la question a déjà été abordée publiquement. Le Parlement s'est prononcé là-dessus. Une de nos tâches consiste à déterminer si le mécanisme dans son ensemble est inapplicable, s'il peut vraisemblablement mener au chaos, auquel cas on pourra toujours essayer d'obtenir l'assentiment unanime pour rejeter le projet de loi. Nous pourrions aussi en faire une étude minutieuse, une étude de moine, et l'examiner article par article pour voir si on pourrait le rendre efficace d'une part, et pour vérifier s'il est vraiment possible de réduire substantiellement le risque d'une contestation constitutionnelle d'envergure d'autre part.

Je pense que c'est notre tâche. Votre organisme, qui cherche beaucoup à promouvoir l'équité, nous aiderait beaucoup en nous présentant des amendements précis au modèle imparfait que nous a présenté la Chambre des communes. Notre tâche est différente. Vous nous dites que le système proposé ne fonctionnera pas. Si vous l'améliorez au plan constitutionnel, vous prétendez presque que vous pourriez réduire les contestations à cet égard, mais qu'il serait davantage innefficace parce qu'il comprendrait des étapes additionnelles.

C'est donc sans issue. Voyons si votre groupe, qui a une vaste expérience de ce problème et qui a plus que nous étudié ces questions, peut nous recommander certaines améliorations qui accroîtrait l'efficacité du projet de loi et qui réduirait les risques d'une contestation au plan constitutionnel. Cela nous aiderait beaucoup.

Nous connaissons tous très bien l'histoire de cette question. Nous savons que certains gouvernements ont agi de manière irresponsable en ne s'attaquant pas directement au problème. Le présent gouvernement, pour le meilleur ou pour le pire, a décidé de le faire. Si nous pouvions obtenir une aide véritable des gens qui travaillent dans ce domaine, parce que nous ne sommes pas des experts, ce serait à mon avis des plus utiles. J'aimerais que vous et d'autres témoins nous fournissiez ce type de renseignements. Peut-être pourriez-vous revenir et nous recommander des changements qui, à votre avis, seraient efficaces. Je partage votre inquiétude. Je ne puis concevoir comment nous pourrons venir à bout de cet arriéré de 450 000 cas sans détruire le système; mais lorsque nous l'aurons fait disparaître, parce que c'est un problème distinct, j'aimerais voir comment, après avoir fait table rase, nous pourrons nous attaquer à ce problème.

M. Waldman: Ce serait une tâche presque écrasante . . .

Le sénateur Grafstein: Bienvenu!

[*Text*]

Mr. Waldman: —to try to deal with this particular model in such a way as to make it more constitutionally acceptable and at the same time more efficient. I think you have pointed out the problem. I could suggest some things to you, from part of the testimony that I gave before the House committee. If we look at some of the things which to me do not make much sense at all—

The Chairman: We would like to hear your suggestions.

Mr. Waldman: It would probably be better if other people addressed the issue more directly. I think you will find that most people share my view. When we went before the House we said "Look, this model does not make any sense to us. We think that there are other models that would work, which would be more efficient and would satisfy the constitutional requirements."

Having said that, I think the task is awesome. However, I have a few preliminary comments. One thing that has always mystified me when I looked at this model, and each time that I looked at it since, is why they should add the credible basis test. If you wanted to consider one tentative proposal today, in terms of looking at things that might make the system more efficient, I would say this: In the original draft of the bill the threshold test for getting one to a full hearing before the Refugee Board was extremely high, and would probably have eliminated a very significant proportion of the claimants. Now, under the way the bill is currently drafted, with the credible basis test the threshold is extremely low, and probably will eliminate a very small percentage of the claimants.

Yet, having said that, every refugee claimant who is given access has to go through the credible basis test. I do not think that it is a really serious constitutional problem, but, from an efficiency point of view, one of the questions that you might ask yourself is whether it is worth making 100 per cent of the claimants who pass through the first stage access test go through the credible basis test, which will eliminate only a very small percentage of the claimants? Would it not be more efficient to completely eliminate that step?

So if you are asking for concrete proposals, that is one that has completely mystified me from the beginning.

When we looked at the bill before the Legislative Committee, we came up with proposals. I think the Canadian Bar Association presented a whole series of amendments which would have changed rather dramatically the thrust of the determination procedure, but within the context of amendments that were permitted but which were defeated by the government. So it certainly is possible to work with this bill and to come up with one that is constitutionally acceptable, which incorporated the types of models which we believe would work. But those amendments were already presented in the House and were rejected by the government when we testified.

So one of the problems that you will find is that the type of solutions that we could offer the Senate are those that have already been presented in the House and, to a very large extent, have been rejected by the House.

[*Traduction*]

M. Waldman: ... que d'essayer de transformer ce modèle particulier pour le rendre à la fois plus acceptable au plan constitutionnel et plus efficace. Je pense que vous avez mis le doigt sur le problème. Je pourrais vous présenter certaines recommandations tirées de mon témoignage devant le comité de la Chambre. Si nous examinons certains des aspects qui m'apparaissent insensés ...

La présidente: Nous aimerions entendre vos suggestions.

M. Waldman: Il serait probablement préférable que d'autres s'attaquent directement à cette question. Je pense que vous constaterez que la plupart des gens partagent mon point de vue. Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre, nous avons dit que ce modèle nous semblait insensé et qu'il serait possible d'en concevoir d'autres qui seraient plus efficaces et qui satisfairaient aux exigences constitutionnelles.

Cela étant dit, je pense que la tâche est énorme. J'aimerais cependant présenter quelques observations préliminaires. Une chose qui m'a toujours laissé perplexes chaque fois que j'ai examiné le modèle proposé est la raison pour laquelle un critère de crédibilité a été ajouté. La proposition que je pourrais vous présenter aujourd'hui en vue de rendre le système plus efficace serait la suivante: dans la version originale du projet de loi, il était extrêmement difficile d'obtenir une audience devant la Commission du statut et cela aurait probablement écarté un nombre important de requérants. Selon la formulation actuelle du projet de loi, étant donné le critère de crédibilité, ce seuil est extrêmement bas et un très faible pourcentage des requérants seront probablement écartés.

Chaque personne qui revendique le statut de réfugié est soumise au critère de crédibilité. Je ne pense pas que cela pose un problème au plan constitutionnel, mais, du point de vue de l'efficacité, vous pourriez vous demander s'il est nécessaire de soumettre au critère de crédibilité tous les requérants qui franchissent la première étape d'accessibilité au processus, puisque ce critère n'écartera qu'un très faible pourcentage des requérants. Ne serait-il pas plus efficace de supprimer complètement cette étape?

Puisque vous me demandez de vous présenter des propositions concrètes, voici une question qui m'a laissé particulièrement perplexe dès le départ.

Lorsque nous avons examiné le projet de loi avec le comité législatif, nous avons présenté des propositions. Je pense que l'Association du barreau canadien a présenté toute une série d'amendements qui auraient modifié de manière significative le processus de détermination, mais, étant donné les amendements qui pouvaient être autorisés, ceux-ci ont été rejetés par le gouvernement. Il est certainement possible de modifier ce projet de loi afin de le rendre acceptable au plan constitutionnel et d'y inclure des modèles qui, à notre avis, seraient efficaces. Mais ces amendements ont déjà été présentés à la Chambre et ont été rejetés par le gouvernement lorsque nous avons comparu.

Les solutions que nous pourrions présenter au Sénat sont précisément celles qui ont été présentées à la Chambre qui, dans une large mesure, les a rejetées.

[*Text*]

Senator Spivak: Madam Chairman, I have a general question. Mr. Waldman, you are saying: that everyone gets a hearing and that there is then all kinds of room for appeal? In other words, instead of going through all of these screenings, a person comes in and, if he makes a refugee claim, he is entitled to a hearing. Is that what you are saying?

Mr. Waldman: Yes.

Senator Spivak: After that, if he is refused, there are various appeals that would be constitutionally sound. What makes you think that that would be faster than this? Perhaps you could put it into words.

Mr. Waldman: I did not answer your other question, but I will answer this one first.

Senator Spivak: It's really the same question.

Mr. Waldman: The model that we propose says basically that a person makes a refugee claim and his case is immediately referred to a board.

Senator Spivak: Just a moment. A person comes in and goes through Customs and Immigration. That is the first step. A report is made and he then goes to a hearing.

Mr. Waldman: He makes a claim. We do not have an initial inquiry, or anything like that, because it's a waste of time. If a person makes a claim, we want to decide that as quickly as possible. His claim is referred to a board. There are strict time limits on how long he has until his case can be presented; and there is then a hearing before a two-person board and a decision is made. There are models. The Refugee Advisory Committee has a pilot project with oral hearings and normally one or two cases can be heard each day with one or two members sitting there.

So there are models that are already in effect that could be the model for the types of determination process that we envision.

You have to understand that you are dealing with an immense bureaucracy and a large volume of cases. As I outlined to you, the government system does not involve three steps but six. When a person makes a claim, you have to adjourn so that you can bring on a board member. That takes a few weeks. Then, if they take the eligibility test and they pass it, they have to adjourn again so that you can do the credible basis test. That takes a few months. So every time you have an adjournment and you have to stop, you are creating lengthy delays in the process.

Senator Spivak: Right. But suppose a person is rejected at that single hearing by a Refugee Board, and he is then into the process of appeals. How long could that take?

Mr. Waldman: Rabbi Plaut, in one of his models, suggested that there be a very restricted appeal to the Federal Court, which could be dealt with very quickly. Some of the other models that were proposed by the churches said that there

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Madame la présidente, j'aimerais poser une question d'ordre général. Vous dites, monsieur Waldman, que chaque requérant obtient une audience et qu'il peut en appeler de la décision rendue par divers moyens. En d'autres mots, plutôt que de traverser toutes les étapes de sélection, une personne revendique le statut de réfugié et a droit à une audience. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Waldman: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Après cela, si sa demande est rejetée, une personne peut recourir à divers mécanismes d'appel valables au plan constitutionnel. Pourquoi croyez-vous que ce serait plus rapide ainsi? Pourriez-vous nous l'expliquer?

M. Waldman: Je n'ai pas répondu à votre première question, mais je répondrai d'abord à celle-ci.

Le sénateur Spivak: C'est au fond la même question.

M. Waldman: Selon le modèle que nous proposons, une personne qui revendique le statut de réfugié est immédiatement renvoyée à une commission.

Le sénateur Spivak: Un instant. La personne qui arrive passe d'abord par les bureaux des Douane et de l'Immigration. C'est la première étape. On rédige un rapport et elle obtient ensuite une audience.

M. Waldman: La personne présente d'abord une demande. Il n'y a pas d'enquête préliminaire, ou autre chose du genre, parce que c'est une perte de temps. Si une personne revendique le statut de réfugié, nous voulons qu'une décision soit prise aussitôt que possible. Sa demande est renvoyée à une commission et son cas doit être exposé dans des délais précis; l'audience a lieu devant une commission composée de deux personnes qui prennent une décision. Il existe des modèles. Le Comité consultatif sur le statut de réfugié a un projet-pilote prévoyant une audience et, en général, une commission composée d'une ou de deux personnes peut entendre un ou deux cas par jour.

Il existe déjà des mécanismes qui pourraient servir de modèles au type de processus de détermination que nous envisageons.

Vous devez comprendre que nous fonctionnons avec une énorme bureaucratie et un grand volume de cas. Comme je vous l'ai déjà signalé, le système proposé par le gouvernement ne comporte pas trois étapes mais six. Lorsqu'une personne présente une demande, l'audience doit être ajournée pour faire venir un membre de la Section du statut. Cela prend quelques semaines. Par la suite, si la personne en question passe le test d'admissibilité, on doit ajourner une fois de plus afin de la soumettre au critère de crédibilité. Cela prend quelques mois. Vous avez donc chaque fois un ajournement qui arrête tout le processus et le retarde beaucoup.

Le sénateur Spivak: Bien. Supposons maintenant que la section du statut rejette une demande à l'occasion d'une audience, la personne en question porte donc sa cause en appel. Combien de temps cela peut-il prendre?

M. Waldman: Le rabbin Plaut, dans l'un de ses modèles, recommandait que très peu de causes puissent être portées en appel devant la Cour fédérale, et que les causes soient traitées très rapidement. Des églises ont proposé d'autres modèles, par

[*Text*]

should be a paper review that would allow the person to apply to a centralized body in Ottawa within 14 days, and the anticipation would be that it would be a final decision and could be done within a month.

We all recognize that in order for the system to work, it has to work quickly; and the models that were proposed by Rabbi Plaut and others were all designed to have their determination within three or four months.

This particular government system, as it is now drafted, with all of the different stops and starts, will collapse under its own inefficiency very quickly—I can assure you of that—aside from the constitutional problems that clearly are apparent.

Senator Spivak: I would like to shift to another question. You are saying that the question is not the safe third country test, but the circumstances to which the person will return. That is your major point. The minister, when he was before the committee, assured that they were working on arrangements with other countries and that no person would be put back into orbit, so that people would not know where they were going, and so on. If those arrangements were made in conjunction with this bill—and we have to take what the minister says at face value—how do you think that will alter the situation, in terms of the safe third country test?

Mr. Waldman: The problem that you will face is that none of this is in the bill. Perhaps this minister is speaking with the best of intentions and saying "We are not going to send people back unless we have firm arrangments and clear guarantees vis-a-vis that person"; but none of those are requirements that are in the bill. The only requirement that exists in the bill is that the person be put on the list. Unless you have clear requirements in the legislation to provide the kind of safeguards to which the minister has referred on innumerable occasions, then future governments could put on the list in the future countries with which no arrangements exist.

Senator Spivak: Are those the kinds of amendments you would propose given this system?

Mr. Waldman: In order to make this system constitutionally more acceptable, the committee ought to look at amendments that make clear what types of safeguards are required before a person can be moved. So, to answer Senator Grafstein's concern, I mean those types of safeguards that do not decrease the efficiency of the system but could potentially make it constitutionally more acceptable. In other words, we have to ask the question, "Under what circumstances do we send a person back to a country?" For example, the bill could be amended to say that a country could only be described as an eligible country pursuant to clause 48.01(d) and only if the Government of Canada had entered into an arrangement with that country that guaranteed (a), (b), (c) or (d), or, in other words, guaranteed the right to enter the country.

Senator Spivak: That is what the minister said.

[*Traduction*]

exemple, l'examen d'un dossier qui serait effectué par un organisme central, situé à Ottawa, dans les quatorze jours suivant l'arrivée d'un réfugié; cet organisme rendrait en moins d'un mois une décision finale.

Nous sommes tous conscients du fait que le système doit être rapide pour également être efficace; et tous les modèles proposés par le rabbin Plaut ou par d'autres étaient conçus de manière à ce que le processus de détermination en prenne pas plus de trois à quatre mois.

Le système que propose maintenant le gouvernement, parce qu'il s'arrête et repart constamment, s'effondrera de lui-même très rapidement, je peux vous l'assurer, sans parler des problèmes manifestes qu'il pose au plan constitutionnel.

Le sénateur Spivak: J'aimerais passer à une autre question. Vous dites que la principale question n'est pas celle d'un tiers pays sûr, mais des conditions dans lesquelles se trouvera la personne qui sera renvoyée. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministre nous a assurés qu'on cherchait à conclure des ententes avec d'autres pays, que personne ne serait placé en orbite et que les personnes renvoyées sauraient où elles s'en vont, et le reste. Si de tels accords sont conclus parallèlement à l'adoption de ce projet de loi, et nous devons croire ce que nous dit le ministre, pensez-vous que cela changera quoi que ce soit en ce qui concerne la question de tiers pays surs?

M. Waldman: Le problème est que cette question ne figure pas dans le projet de loi. Le ministre a peut-être les meilleures intentions du monde en disant que nous ne renverrons personne à moins de disposer d'ententes fermes et de garanties claires en ce qui concerne le sort de ces personnes; mais aucune de ces exigences ne figure dans le projet de loi. La seule exigence dont parle le projet de loi est que la personne en question doit figurer sur la liste. À moins que la loi ne prévoit expressément les mesures de précaution dont le ministre a parlé à maintes occasions, d'autres gouvernements pourraient à l'avenir placer ces personnes sur des listes et les renvoyer dans des pays avec lesquels aucun accord n'a été conclu.

Le sénateur Spivak: Compte tenu du système actuel, ce sont les amendements que vous proposeriez?

M. Waldman: Afin de rendre ce système plus acceptable au plan constitutionnel, le Comité devrait envisager des amendements qui préciseraient les précautions qui devront être prises avant de renvoyer une personne. Par conséquent, pour répondre à la préoccupation du sénateur Grafstein, je veux dire des mesures de précaution qui ne diminueraient pas l'efficacité du système, mais qui le rendraient plus acceptables du point de vue constitutionnel. En d'autres mots, nous devons nous poser la question suivante: «Dans quelles circonstances renvoyons-nous une personne dans un autre pays?» Par exemple, le projet de loi pourrait être amendé de manière à préciser qu'un pays ne peut être considéré admissible qu'aux termes de l'alinéa 48.01(d) et que si le gouvernement du Canada a conclu une entente avec ce pays en vertu de laquelle les alinéas a, b, c ou d sont garantis, ou, en d'autres mots, une entente qui garantit le droit d'entrer dans ce pays.

Le sénateur Spivak: C'est ce que le ministre a déclaré.

[*Text*]

Mr. Waldman: If the minister is telling us that he is not going to send anyone back to a country unless those guarantees are there, obviously it will not affect the efficiency of the system to include them in the bill. It would also have the effect of making the bill constitutionally more acceptable. The day the Supreme Court looks at this bill, and it will one day, it will say, "If we are sending people back and denying them the right to make a claim, we may be affecting their rights under section 7 of the Charter. Under what circumstances would it be acceptable for us to do that? What are the safeguards?" There are no safeguards in the bill. If the minister has said to the committee that people will not be sent back before certain minimum conditions are met, those conditions ought to be included in the bill, which will make things clearer and give the bill a better chance to withstand a constitutional challenge.

I can provide the committee with certain suggestions as to what the bill should contain in this regard. The minimum is that a person must be guaranteed that he or she will be admitted to the third country and that he or she have the right to have their claim determined. Those are just some suggestions. The way the bill is drafted a person could be sent back to a third country that is on the list without our even knowing whether he or she would be admitted to that country. That is totally unacceptable. The bill has to have these types of safeguards in it to have any chance of being constitutionally acceptable. So, if the minister is telling us that he will not send people back unless certain safeguards are met, then let him include those safeguards in the bill. Then it will be up to us to determine the minimum safeguards that ought to be included in the bill.

Senator Doyle: I have a question with regard to minimum safeguards. First, I think that you are having us on just a little bit with the suggestion that we might send people back to countries that would not accept them—that is, they will be flying out there somewhere aboard the *Marie Celeste* sailing around forever waiting for a place that will accept them. That will not happen, and you know it.

Mr. Waldman: It is already happening. It is happening in Europe. There are innumerable cases that have been documented by the United Nations.

Senator Doyle: I cannot speak for Europe, but it is not happening with regard to Canada and there is nothing to indicate that it will happen. We may be accused of all kinds of folly with the other shoe, of dithering and dallying about what we are going to do with people, but we do not project them into space, and I do not think that that is the kind of problem we should be spending our time on this afternoon.

Mr. Waldman: It has not happened until now because under the current system every refugee has a right to have a determination. Clearly, it could not happen under the current system. Under the system envisaged in the new Bill C-55, it could hap-

[*Traduction*]

M. Waldman: Si le ministre nous dit qu'il ne renverra personne dans un pays à moins d'avoir obtenu ces garanties, l'efficacité du système ne serait nullement compromise en les incluant dans le projet de loi. Cela aurait également pour effet de rendre le projet de loi plus acceptable du point de vue constitutionnel. Lorsque la Cour suprême examinera ce projet de loi, ce qui se produira un jour, elle déclarera vraisemblablement: «Si nous renvoyons des gens et nous leur nions le droit de revendiquer le statut de réfugié, nous enfreignons probablement leurs droits en vertu de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Dans quelles circonstances serait-il acceptable pour nous de le faire? Quelles sont les garanties?» Aucune n'est prévue dans le projet de loi. Si le ministre a déclaré au Comité que personne ne sera renvoyé si des conditions minimales ne sont pas remplies, ces conditions doivent figurer dans le projet de loi. Ainsi, tout sera plus clair et le projet de loi pourra mieux résister à une contestation fondée sur la Charte.

Je pourrais faire certaines recommandations au Comité sur ce que devrait contenir le projet de loi à cet égard. Il faudrait, au minimum, garantir à une personne qu'elle sera admise dans un pays tiers où elle aura le droit d'avoir accès au processus de détermination. C'est une simple suggestion. Selon la formulation actuelle du projet de loi, une personne pourrait être renvoyée dans un pays tiers qui figurerait sur la liste sans que nous sachions si elle sera admise dans ce pays. C'est tout à fait inacceptable. Le projet de loi doit prévoir des mesures de précaution de ce type pour être acceptable au plan constitutionnel. Par conséquent, si le ministre nous dit qu'il ne renverra pas des gens à moins que certaines conditions ne soient remplies, demandons-lui alors d'inclure ces garanties dans le projet de loi. C'est à nous qu'il incombera de déterminer les mesures de précaution minimales qui devront figurer dans le projet de loi.

Le sénateur Doyle: J'ai une question en ce qui concerne les mesures de précaution minimales. Premièrement, je pense que vous exagérez un peu en prétendant que nous pourrions renvoyer des gens dans des pays qui ne les accepteraient pas, et que ces personnes navigueraient quelque part à bord de la «Marie Céleste» en attendant pour l'éternité qu'un pays quelconque les accepte. Cette situation ne risque pas de se produire et vous le savez bien.

M. Waldman: Cela se produit déjà. C'est déjà arrivé en Europe. Les Nations Unies ont déjà cité des cas innombrables.

Le sénateur Doyle: Je ne peux pas me prononcer sur ce qui se passe en Europe, mais cela ne se produit pas au Canada et rien n'indique que cela se produira à l'avenir. On peut nous accuser de toutes sortes de choses, de paniquer et d'hésiter au sujet de ce que nous allons faire, mais nous n'avons pas l'intention de renvoyer ces gens sans savoir où ils iront, et je ne pense pas que nous devrions nous attarder sur ce type de problèmes cet après-midi.

M. Waldman: Cette situation ne s'est pas produite jusqu'à maintenant parce que, dans le système actuel, chaque réfugié a droit d'avoir accès au processus de détermination. Précisément, cela ne pourrait pas se produire dans le système actuel. Toutefois, ce serait possible dans le système prévu dans le nouveau

[*Text*]

pen. Whether or not it will happen depends on one thing; namely, what countries are included on the list.

Senator Doyle: I think a great deal will depend in the long shot on what countries are put on the list. I accept your right to say what you have said but I am not going to accept as a fact that Canada is going to undertake a technique that will send people off on a one-way trip to nowhere. I just do not think that will happen. However, that is not my main point.

I want to deal with the question of setting down terms under which we would accept the principle of a safe third country. If we insist that the third country agree to this or that procedure it will require the negotiation of practically separate treaties with each country. We will have to say, "Now, will you guarantee to do this and this? And unless we have a treaty that says so we will not send anyone back to your country." You mentioned a while ago some of the things that refugees might face in returning to safe countries. I believe you mentioned the right to work as one of them. We know very well that there are certain terms laid down in countries like West Germany with regard to when and how people receive work permits. Are we going to have to negotiate a treaty, say, with West Germany that says, "You must allow this man to find a job as soon as he gets back to your country while he awaits his application to become a citizen of your country." We are not going to have that sort of thing. If we insist on that kind of agreement, or if we say, "You must go back and face the slum"—I believe your word was "squalor"—in a "camp in Turkey", if we are going to exclude these various countries which offer haven, one by one, for one reason or another, then we are going to be back in the situation Senator Grafstein described, where we are going to be saying, "Come one, come all. This is your second chance. Just buy an airplane ticket and come to Canada if you do not like the camp in Turkey or if you do not like the conditions in West Germany or if you do not think you have a future in Australia. Come to Canada." How are we going to handle on a socioeconomic basis the situation Senator Grafstein mentioned?

Mr. Waldman: I think I can answer your question quite simply. The question we, as Canadians, must face answer is what we are going to do with a person claiming refugee status when he gets to Canada. Under what circumstances are we prepared to say, "Sorry, you cannot claim refugee status here. You have to go to back to country X."? That is the issue. Is it acceptable, if the government is prepared to enact legislation which says, "If someone comes to us, such as an Iranian, who is unacceptable, we will send him back to a refugee camp in Turkey, whether or not he may face the constant danger of being deported back to Iran"? If it is acceptable, then that is fine. However, I think that that is the question that must be answered. I would suggest to you that, if you are inclined to look at the types of safeguards, the question you are going to have to ask yourselves as senators is: If we want to maintain the system but put in safeguards that will protect the constitutionality, what are the minimum safeguards that will be

[*Traduction*]

projet de loi C-55. Une chose fera que cela se produira ou non: c'est-à-dire quels pays figureront sur la liste.

Le sénateur Doyle: Beaucoup de choses dépendront, à long terme, des pays, qui figureront sur la liste. Vous avez droit à votre opinion, mais je ne pense pas que le Canada mettra sur pied un mécanisme qui enverrait des gens nulle part. Je ne pense pas que cela se produira. Toutefois, ce n'est pas la question que je veux soulever.

Je voudrais parler des principes sur lesquels nous nous fonderons pour déterminer ce qu'est un pays tiers sûr. Si nous insistons pour qu'un pays tiers accepte une procédure ou une autre, il nous faudra négocier des traités distincts avec presque tous les pays. Il nous faudra leur demander: «Garantissez-vous ceci ou cela? À moins que ces conditions ne soient précisées dans un traité, nous ne renverrons personne dans votre pays». Vous avez fait allusion un peu plus tôt à certaines situations auxquelles les réfugiés pourraient faire face en retournant dans des pays surs. Je pense que vous avez parlé, par exemple, du droit de pouvoir travailler. Nous savons très bien que certains pays, comme l'Allemagne de l'ouest, ont certaines exigences en ce qui concerne les permis de travail. Nous faudrait-il, par exemple, négocier un traité avec l'Allemagne de l'Ouest qui dirait: «Vous devez permettre à ces personnes de trouver un emploi aussitôt qu'elles reviendront dans votre pays pendant qu'elles attendent une réponse à leur demande de devenir un citoyen de votre pays». Nous ne poserons certainement pas ce type de condition. Si nous insistons pour avoir ce genre d'entente, si nous devons dire au réfugié qu'il doit retourner vivre dans des conditions misérables—je crois que vous avez employé les mots «misère noire»—dans un «camp en Turquie», si nous devons exclure, un par un, ces divers pays d'accueil pour une raison ou une autre, nous risquons de nous retrouver dans la situation que le sénateur Grafstein a décrite, où nous dirons aux réfugiés: «Venez tous. On vous accorde une deuxième chance. Achetez un billet d'avion et venez au Canada si vous n'aimez pas le camp en Turquie ou si vous n'aimez pas les conditions de vie en Allemagne de l'Ouest ou si vous ne pensez pas avoir d'avenir en Australie. Venez au Canada.» Comment allons-nous faire, sur le plan socio-économique, pour nous attaquer au problème que le sénateur Grafstein a soulevé?

M. Waldman: La réponse est très simple. Le question que nous devons nous poser, en tant que Canadiens, est la suivante: qu'allons-nous faire avec une personne qui revendique le statut de réfugié à son arrivée au Canada? Dans quelles circonstances sommes-nous prêts à dire: «Nous sommes désolés, vous ne pouvez pas revendiquer le statut de réfugié au Canada. Vous devez retourner dans le pays x.» Voilà la question. Trouvez-vous acceptable que le gouvernement adopte une loi qui dit: «Si une personne, disons un Iranien, revendique le statut de réfugié et que nous jugeons qu'elle est inacceptable, nous la renverrons dans un camp de réfugiés en Turquie, même si elle court le risque d'être déportée à nouveau en Iran.»? Si vous trouvez cela acceptable, tant mieux. Toutefois, c'est cette question que nous devons nous poser. Pour ce qui est du genre de garanties que nous devons exiger, vous devrez vous poser, en tant que sénateurs, la question suivante: si nous voulons conserver le processus mais y inclure des garanties qui protégeront

[*Text*]

acceptable—to us, to the Canadian people and to the Supreme Court of Canada, ultimately?

Senator Doyle: I do not think it is our job here today to second-guess or pre-guess the Supreme Court of Canada. I really do not think that that is something that you can expect of this committee.

Mr. Waldman: I am not suggesting that, senator. What I am suggesting is that the government must make an effort to enact legislation that satisfies the constitutional tests, and there are clear principles that have been enunciated in the Supreme Court—in cases such as Singh, Morgantaler and other recent decisions—that give clear direction as to what are the minimum constitutional safeguards.

However, I would like to address another concern, because one of the things that the government has attempted to do is raise the spectre of limitless numbers of refugee claimants who will arrive on our shores and claim refugee status. In my opinion that must be put into perspective. In fact, there are approximately 15 million refugees in the world at the present time, the vast majority of them whom are Third World countries. I understand that a representative of the U.N. High Commissioner will be testifying before this committee. He will be much more au courant with the statistics than I am. However, I am familiar with the figures in general terms. The vast majority of those 15 million refugees, give or take a few million, remain in the Third World countries and never make it to the west. I think the number of refugees who move is a very small percentage. I do not know whether it is 5 per cent or 3 per cent, or something like that, but it is not realistic to expect that we will be flooded with hundreds of thousands of refugee claimants, in my opinion.

In fact, the number of refugee claimants who came into Canada last year was 27,000. If we accept the historical average of one in three, that means we are talking about 9,000 people. Therefore, the problem is not that we are about to be flooded with millions of refugee claimants and that we will not be able to handle that; the problem, really, is to create a system which is administratively efficient so that it can deal with the numbers that come.

Senator Doyle: Mr. Waldman, if you will pardon this one interruption, of all of those 15 million refugees who are sitting there, mostly in Third World countries, the ones who are likely to come here to Canada, be they 9,000 or 90,000, are likely to be the ones who can afford an airplane ticket and forged documents; they are not necessarily the most deserving. I do not think that there is a person in this room who is not committed to bringing more refugees to Canada, to bringing them here more quickly and to extricating them from the most difficult of situations. Therefore, it is not necessary for you to preach to any one of us here on the assumption that we are in favour of cutting off the flow of refugees. I think we all want the system to operate on the most equitable basis and the most reasonable basis in the sense that it will survive politically and be politically acceptable in this country. The figure of 9,000—or

[*Traduction*]

le caractère constitutionnel de celui-ci, quelles sont les garanties minimales que nous, le peuple canadien et enfin la Cour suprême du Canada jugerons acceptables?

Le sénateur Doyle: Notre but, aujourd'hui, n'est pas d'essayer de deviner quelle sera la décision de la Cour suprême du Canada. Je ne crois pas qu'on puisse le demander au Comité.

M. Waldman: Ce n'est pas ce que je laisse entendre, sénateur. Tout ce que je dis, c'est que le gouvernement doit essayer d'adopter une loi qui soit constitutionnelle, qu'il existe des principes très clairs qui ont été établis par la Cour suprême—dans les arrêts Singh, Morgantaler et autres jugements récents—et qui nous donnent une idée précise des garanties constitutionnelles minimales qui doivent être offertes.

Toutefois, il y a une autre question qui me préoccupe. Le gouvernement a essayé, entre autres, de soulever le spectre d'un nombre illimité de réfugiés qui débarqueront sur nos côtes et qui revendiqueront le statut de réfugié. Il faut, à mon avis, situer les choses dans leur contexte. On dénombre environ 15 millions de réfugiés dans le monde à l'heure actuelle. La grande majorité de ceux-ci se trouvent dans des pays du Tiers-monde. J'ai appris qu'un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies viendra témoigner devant le Comité. Cette personne connaît les statistiques beaucoup mieux que moi. Mais j'ai une vague idée du nombre de réfugiés qu'il y a. La vaste majorité de ces quelque 15 millions de réfugiés restent dans ces pays et ne parviennent jamais à se rendre en Occident. Le nombre de réfugiés qui réussissent à le faire est très faible. Je ne sais pas s'il est de 5 ou de 3 p. 100. Mais il est ridicule de prétendre que nous allons être inondés de centaines de milliers de demandes de la part de personnes revendiquant le statut de réfugié.

Il y a en fait, 27 000 revendicateurs du statut de réfugié qui sont arrivés au Canada l'année dernière. Si l'on tient compte du fait que, en moyenne, une personne sur trois est acceptée, on arrive à un chiffre de 9 000 personnes environ. Ce n'est donc pas le fait que nous sommes sur le point d'être inondés de millions de demandes et que nous ne serons pas en mesure de les traiter qui pose un problème, mais plutôt le fait que nous devons mettre sur pied un système efficace du point de vue administratif pour pouvoir traiter les demandes que nous recevrons.

Le sénateur Doyle: Monsieur Waldman, je m'excuse de vous interrompre, mais de tous ces 15 millions de réfugiés qui se trouvent en grande partie dans les pays du Tiers-monde, ceux qui sont les plus susceptibles de venir au Canada, qu'il s'agisse de 9 000 ou de 90 000, sont ceux qui pourront se permettre un billet d'avion et de faux documents; ces réfugiés ne sont pas nécessairement ceux qui méritent le plus d'être acceptés. Il n'y a personne dans cette pièce qui ne souhaite pas accueillir plus de réfugiés au Canada, à les faire venir plus vite et à les faire sortir de situations des plus difficiles. Il n'est donc pas nécessaire de venir nous faire la morale en présumant que nous sommes en faveur d'une réduction du nombre de réfugiés. Nous voulons tous que le système soit équitable et juste pour qu'il puisse survivre du point de vue politique et pour qu'il soit politiquement acceptable aux Canadiens. Ce n'est pas le fait

[*Text*]

90,000—is not going to muddy the waters, except in the way in which we might choose them, or in the way in which those 9,000 or 90,000 might turn up. Therefore, what we are trying to do is establish some order in the system and make it more acceptable, more open and more productive for this country. I am not sure that it is in order for us to make it possible for those people who have already been accepted in another country, under whatever circumstances, to then come to Canada and claim refugee status. They should remain in that first country providing, of course, that they are under the U.N. umbrella and that country is living up to the conditions and terms of the treatment of refugees that the U.N. imposes.

Mr. Waldman: Senator, I agree with you. That is one of the points that I make. The only area, I would say, in this whole question of access where there is universal consensus is that if a person has refugee status and protection in another country that meets the standards of the U.N., he ought not to be able to come and claim refugee status in Canada. I understand what your concern is about—

Senator Doyle: Then you would send home the Tamils and the Sikhs?

Mr. Waldman: If the Tamils were recognized as refugees in West Germany and had the protection of West Germany, then I would have no difficulty in seeing them sent back to West Germany. However, if they have no protection in West Germany, then we must decide whether or not they are refugees before we send them back to Sri Lanka. That is our obligation under the Convention. If, however, although they have protection in West Germany, they do not like West Germany and would rather come to Canada, that is not our concern. In other words, if they have protection, under the Convention they have no right to seek protection in another country, and no one disputes that. We all agree with that.

However, the problem arises with all of the other people who do not have protection. It seems to me that your concern is that there is some kind of self-selection in the process of people coming to Canada and claiming refugee status. That is true to some extent, but the reality is that once those people arrive on our shores and claim refugee status, we must deal with them and, if they are indeed refugees, we have certain international obligations with respect to them.

Senator Doyle: Surely the first test, the test of eligibility, is there to discourage people who already have a safe haven. The eligibility test will stop them at that first stage.

Mr. Waldman: If they have prior protection, we have no problem. However, the problem is that the bureaucrats in the government have invented a new term of art known as "safe haven" which does not exist in international law. For them, safe haven is something that goes far beyond the concept of prior protection. We all agree that, if a person has prior protection, he ought not to be able to come and "asylum shop" and seek protection in another country. However, there are a lot of people who have passed through another country on their

[*Traduction*]

d'avoir 9 000 ou 90 000 personnes qui complique les choses, mais plutôt la façon dont ces personnes seront choisies ou la façon dont elles arriveront au Canada. Par conséquent, nous tentons de remettre un peu d'ordre dans le système, de le rendre plus acceptable, plus ouvert et plus efficace. Je ne crois pas qu'il soit de notre devoir d'aider les personnes qui ont déjà été acceptées dans un autre pays, quelles que soient les circonstances, à venir au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. Elles devraient rester dans ce pays à condition, évidemment, qu'elles soient placées sous la tutelle des Nations Unies et que ce pays les traite conformément aux exigences imposées par celles-ci.

M. Waldman: Je suis d'accord avec vous, sénateur. C'est un des points que j'essaie de faire ressortir. À mon avis, le seul aspect sur lequel on s'entend dans toute cette question de recevabilité c'est que la personne qui possède déjà un statut de réfugié et qui bénéficie de la protection d'un autre pays, conformément aux exigences des Nations Unies, ne devrait pas avoir le droit de venir au Canada et d'y revendiquer le statut de réfugié. Je comprends votre inquiétude au sujet . . .

Le sénateur Doyle: Vous renverriez donc les Tamouls et les Sikhs?

M. Waldman: Si les Tamouls étaient considérés comme des réfugiés en Allemagne de l'Ouest et qu'ils jouissaient de la protection de ce pays, je n'hésiterais pas à les renvoyer en Allemagne de l'Ouest. Toutefois, si leur sécurité n'est pas garantie dans ce pays, c'est à nous qu'il revient de décider s'ils sont vraiment des réfugiés avant de les renvoyer au Sri Lanka. Nous sommes tenus de le faire en vertu de la Convention. Toutefois, s'ils bénéficient déjà de la protection de l'Allemagne de l'Ouest mais qu'ils préfèrent venir s'installer au Canada, nous ne pouvons rien faire. Autrement dit, s'ils bénéficient déjà de la protection d'un pays en vertu de la Convention, ils n'ont pas le droit de chercher asile dans un autre pays. Tout le monde s'entend là-dessus.

Toutefois, ce sont tous ceux qui ne bénéficient pas d'une protection qui posent un problème. Vous semblez croire que les personnes qui arrivent au Canada et qui revendiquent le statut de réfugié au Canada font l'objet d'une sorte d'auto-sélection. C'est vrai dans une certaine mesure, mais le fait est qu'une fois que ces personnes débarquent sur nos côtes et revendiquent le statut de réfugié, nous devons examiner leur demande. Si elles sont de véritables réfugiés, nous devons respecter les engagements internationaux que nous avons pris à leur égard.

Le sénateur Doyle: Tout de même, le premier test, le test d'admissibilité, sert à décourager les personnes qui bénéficient déjà d'un refuge sûr. Il permettra de les arrêter dès cette première étape.

M. Waldman: Si elles bénéficient déjà de la protection d'un pays, nous n'aurons pas de problème. Toutefois, les fonctionnaires ont inventé une nouvelle expression, c'est-à-dire le «pays sûr», qui n'existe pas en droit international et qui complique les choses. Pour eux, cette notion va au-delà du concept de la protection antérieure. Nous convenons tous que la personne qui jouit déjà de la protection d'un pays ne devrait pas avoir le droit de chercher asile dans un autre pays. Toutefois, beaucoup de personnes ont transité par un autre pays avant d'arriver au

[*Text*]

way to Canada who would be excluded from making claims under this bill, and who, in fact, do not have the type of protection that is acceptable.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: Madam Chairman, I am not quite sure where to start. There are a number of questions running through my mind. If I am correct, Mr. Waldman, the problem you have with the government's definition of the type of refugee who will be allowed to make a claim is that they will be people who have not come through a safe country, and the "safe country" is as defined by the Cabinet in the present circumstances. In other words, what you want to do is to make sure that anyone from any country who is properly defined as a Convention refugee and who has not been given sanctuary in another country has the opportunity to claim refugee status in Canada and has the opportunity to have a hearing in order to determine whether or not he is entitled to the protection of Canada under those circumstances.

I do not think that broadening makes any change in the present circumstances. It does not broaden the number of people who are likely to come to Canada. These people are now coming to Canada, making their claim and piling up in a great backlog because our administrative procedures are not able to deal with them. Surely the reason we have so many people here, and the reason so many people remain here, is that instead of dealing with these matters in three months we take five years. Then we do not have the nerve to throw them out, even if we determine that they should not have come in the first place. Therefore, they stay.

If we were able to find a procedure that would allow us to determine within three months whether or not they could stay, then it would accomplish two things: it would get rid of the large number of people who are not entitled to stay, and it would also discourage people from wasting their money buying an airplane ticket and paying unscrupulous lawyers large fees to come here. They would lose their incentive to do that.

As Senator Grafstein has said, we should be concentrating on finding a way to amend the bill within the parameters of what the minister and the House of Commons might accept and what might be acceptable to the Canadian people—that is, to provide a procedure that will be efficient and at the same time fair and will fulfill the requirements of the Charter. I appreciate that that is not easy to do. We have to apply ourselves to the task.

Another point is the safety of the people whom we reject. The minister went to considerable lengths the other day to assure us that no one was going to go back to a safe country unless he was going to be safe there. Senator Doyle seemed to be indicating that it would be very difficult to ask the Canadian government to make special arrangements with all of these countries, but that is precisely what the minister indicated he was prepared to do and was in the process of doing. Unless I misunderstood the minister, he indicated that the Canadian government was quite prepared to make

[*Traduction*]

Canada et ne pourraient présenter une demande en vertu de ce projet de loi et, en fait, ne jouissent pas du genre de protection que l'on juge acceptable.

La présidente: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Madame la présidente, je ne sais pas très bien par où commencer. Il y a plusieurs questions que j'aimerais poser. Si j'ai bien compris, monsieur Waldman, ce que vous reprochez à la définition du demandeur de statut, c'est que ces personnes ne doivent pas provenir d'un «pays sûr» ainsi désigné actuellement par le Cabinet. Autrement dit, vous voulez qu'on s'assure que toute personne qui arrive d'un pays et qui est considérée comme un réfugié au sens de la Convention et qui n'a pas été accueillie par un autre pays devrait pouvoir revendiquer le statut de réfugié au Canada et avoir droit à une audience afin de déterminer si elle a droit ou non à la protection du Canada dans ces circonstances.

Je ne crois pas que le fait d'étendre la portée de la définition change grand-chose à la situation actuelle. Cela ne fera pas augmenter le nombre de personnes susceptibles de venir au Canada. Ceux qui arrivent actuellement au Canada et qui présentent une demande de revendication créent tout un arriéré de travail parce que nos procédures administratives sont inadéquates. S'il y a tellement de personnes qui viennent au Canada et qui y restent, c'est parce qu'il nous faut non pas trois mois pour examiner leur demande mais cinq ans. Nous n'avons pas le courage ensuite de les renvoyer, même si nous avons déterminé qu'elles n'auraient jamais dû venir au Canada. Par conséquent, elles restent.

Si nous pouvions trouver une procédure qui nous permettrait de déterminer, en trois mois, si ces personnes peuvent rester ou non, nous pourrions accomplir deux choses: d'abord, nous pourrions nous débarrasser des nombreuses personnes qui n'ont pas le droit de rester et, ensuite, nous pourrions dissuader les gens de gaspiller leur argent en achetant un billet d'avion et en versant à des avocats peu scrupuleux des honoraires considérables pour venir ici. Cette procédure aurait un bon effet dissuasif.

Comme le sénateur Grafstein l'a dit, nous devrions essayer de trouver un moyen de modifier le projet de loi à l'intérieur de paramètres que le ministre, la Chambre des communes et le public canadien trouveraient acceptables, c'est-à-dire de mettre sur pied une procédure qui serait efficace et, en même temps, juste et conforme à la Charte. Ce n'est pas facile, je m'en rends compte. Mais nous devons nous atteler à cette tâche.

Il y a un autre point dont il faut tenir compte, et c'est la sécurité des personnes que nous rejetons. Le ministre a bien insisté sur le fait, l'autre jour, que personne ne serait refoulé dans un pays sûr si sa sécurité n'était pas assurée. Le sénateur Doyle a laissé entendre qu'il serait très difficile de demander au gouvernement canadien de faire des arrangements particuliers avec tous ces pays mais c'est précisément ce que le ministre a dit qu'il ferait et qu'il était en train de faire. À moins de l'avoir mal compris, le ministre a indiqué que le gouvernement canadien était disposé à prendre les mesures nécessaires et à ne

[*Text*]

arrangements and would certainly not be sending people back to countries that had not undertaken to treat them properly. As the saying goes, they would not send anybody out into orbit.

The problem with that is there is nothing in the bill to say that is the case. You are telling us that unless we put something in the bill, then we are dependent on the goodwill of the present minister and upon the moral uprightness that Senator Doyle thinks we have as compared to other countries. I am not sure that we can do that.

I appreciate I am rambling on, but I am trying to set my mind straight on these matters.

Mr. Waldman: Up to this point I agree with everything that you have said.

Senator Stanbury: Another thing that concerns me is this. Tminister said that the United Nations High Commission for Refugees, at its executive meeting in Geneva, applauded Canada and Bill C-55 and said that it was being taken as a model by other countries. The minister indicated that there is a great community of free western countries that see the problem in the same light and are working together to form a great college of sanctuary for refugees. Almost in the same breath, I gather, he indicated that certain European countries are extremely tough about such matters as refugees and have rules which are quite different from those which would apply in Bill C-55 and which the minister expressed the other day.

How do we protect the people who are sent back against that kind of attitude? Where does the applaud for Bill C-55 come from? Does it come from some of the countries that are being particularly tough?

I have one other question that I would like to ask you. This question is quite simple, although it might not be very easy to answer. The minister invited us to do some work on the provision concerning people in transit. Government spokesmen have stated that claimants who have merely transited through a prescribed country would not be returned there, but Bill C-55 speaks only of air arrivals and even then, only in connection with connecting flights. There is no provision for people in transit other than by air and other than immediate transfer by way of connecting flights.

Do you have any suggestions as to how that might be broadened, because the minister invited us to broaden it.

Mr. Waldman: In terms of the comment in regard to the United Nations High Commission for Refugees, I know the United Nations High Commissioner testified before the legislative committee and raised some rather serious concerns about the provisions of the bill. My friends who were at the executive committee meetings of the United Nations tell me that it is not true that Bill C-55 was applauded by the U.N.H.C.R. I do not have any more information than that. There are people who will be testifying before you who were there. Michael Schelew of Amnesty International was there; Rivka Augenfeld of the Jewish Immigrant Aid Services and someone from the Table de Consultation de Montréal were

[*Traduction*]

pas renvoyer des réfugiés dans des pays qui ne s'engageraient pas à les traiter correctement. En d'autres termes, personne ne serait envoyé en orbite.

Mais rien dans le projet de loi ne nous garantit que les choses ne se passeront pas ainsi. Ce que vous nous dites, c'est que si aucune garantie n'est prévue dans le projet de loi, nous devrons nous en remettre à la bonne volonté du ministre actuel et à l'honnêteté morale que semble posséder le Canada en regard des autres pays d'après le sénateur Doyle. Je ne suis pas sûr que nous pouvons le faire.

Je sais que je radote, mais j'essaie de tirer les choses au clair.

M. Waldman: Jusqu'ici, je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit.

Le sénateur Stanbury: Autre chose me préoccupe. Le ministre a dit que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, lors de la réunion de son Comité exécutif à Genève, a félicité le Canada pour son projet de loi C-55 et a déclaré que cette mesure devrait servir de modèle aux autres pays. Le ministre a indiqué qu'il y a plusieurs pays occidentaux libres qui partagent nos vues à ce sujet et qui collaborent ensemble pour former un grand sanctuaire pour les réfugiés. Il a dit aussi que certains pays européens se montrent très durs à l'égard des réfugiés et ont adopté des règles qui sont très différentes de celles qui figurent dans le projet de loi C-55 et que le ministre a décrites l'autre jour.

Comment pouvons-nous protéger les personnes refoulées contre ce genre d'attitude? Qui applaudit au projet de loi C-55? Les pays qui sont particulièrement sévères à l'égard des réfugiés?

J'aimerais vous poser une autre question. Elle est très simple, quoiqu'il ne sera peut-être pas facile d'y répondre. Le ministre nous a invités à travailler la disposition qui porte sur les personnes en transit. Les porte-parole du gouvernement ont déclaré que les demandeurs qui ont tout simplement transité par un pays visé n'y seraient pas renvoyés. Toutefois, le projet de loi C-55 ne fait allusion qu'aux personnes qui arrivent par avion, voire par un vol de correspondance. Aucune mention n'est faite des personnes en transit qui utilisent d'autres modes de transport et dont le transfert immédiat se fait autrement que par un vol de correspondance.

Pouvez-vous nous dire comment élargir la portée de cette disposition puisque le ministre nous a invités à le faire?

M. Waldman: Je sais que le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a témoigné devant le Comité législatif et qu'il a soulevé de très sérieuses questions au sujet des dispositions du projet de loi. Les collègues qui ont assisté aux réunions du Comité exécutif me disent que le Haut-commissariat n'a pas applaudi au projet de loi C-55. Je n'ai pas plus de renseignements que cela. Certains des témoins qui comparaîtront devant vous étaient là. Michael Schelew, d'Amnistie Internationale, y était, tout comme Rivka Augenfeld, du *Jewish Immigrant Aid Services,* et un représentant de la Table de consultation de Montréal. Je n'ai pas eu l'impression, si je me fie aux entretiens que j'ai eus avec eux, que le projet de loi ait été bien accueilli.

[*Text*]

there. In conversations with them I did not get the impression that the bill was applauded.

I agree with your analysis of the problem. Getting back to what Senator Grafstein said, the committee is going to have to look at the bill from the point of view of improving it so that it can withstand any kind of Charter challenge without affecting its efficiency. One of the obvious things that the committee could do would be to put into the bill precisely the things that the minister assured the committee would happen. If the bill says that "a person shall not be sent back to a third country unless", that does not mean that we have to demand that the person be given citizenship or a work permit immediately upon arrival. However, there will have to be certain minimal kinds of guarantees. The minister himself said that those are the types of minimal guarantees he would require before that country would go on the list. I do not think that it is difficult to imagine certain minimal guarantees that would have to be put in the bill. If those guarantees were put in the bill, the bill would have a better chance of surviving any kind of Charter challenge.

One guarantee that ought to be put into the bill is that a person should to have the right to be admitted to the third country before we send him off. Senator Doyle, you said that the Canadian government would not send anyone back to a third country unless we knew that person was going to be accepted in that country. We do not want to see people sent into orbit.

So before we send someone off we ought to be assured that that person will be admitted to that country; and that safeguard ought to be put in the bill.

The second safeguard that ought to be put in the bill—and clearly there may be others—is that a person ought to have protection against being deported back to the country of persecution. That is more or less in the bill, but not in precise terms as the bill is now worded.

I would suggest that one ought to also think that, as a minimum, a person ought to have the right to have a refugee claim decided in that country. In other words, if a person comes to Canada from West Germany we can say: "Well, you were in West Germany. You ought to go back to West Germany." Under what conditions are we willing to send that person back? My personal opinion is that once he is here, and unless he was given refugee status in West Germany, the most sensible thing to do is to allow him to stay and make his claim here, and if he is accepted, we can decide whether we want him to stay. If you are saying to me that that is not acceptable, then I suggest to you that the minimal requirements are that he have a right to return to West Germany and be admitted to that country and have the right to have his claim decided there.

We can forget about the right to work. In West Germany they have a welfare system. If a person claims refugee status, that person can go on welfare for a number of years. That person is not going to starve. But I do not think it would be acceptable to send a person back without saying that those minimum guarantees be put in place. That will not detrimentally affect the efficiency of the system, as far as I can deter-

[*Traduction*]

Je souscris à votre analyse du problème. Si l'on revient à ce que le sénateur Grafstein a dit, le Comité devra examiner le projet de loi et trouver des moyens de l'améliorer sans compromettre son efficacité, pour qu'il puisse résister à tout test constitutionnel pour ce qui est de la Charte des droits et libertés. Le Comité pourrait évidemment inclure, dans le projet de loi, les garanties que le ministre a mentionnées. Si le projet de loi dit «qu'une personne ne sera pas renvoyée dans un pays tiers sous réserve de certaines conditions», cela ne veut pas dire que nous devons exiger que l'on accorde la citoyenneté ou un permis de travail à cette personne dès son arrivée. Toutefois, certaines garanties minimales devront être offertes. Le ministre lui-même a dit qu'il exigerait ce genre de garanties avant que le nom d'un pays soit inscrit sur la liste. Il n'est pas difficile de se faire une idée de certaines garanties minimales qu'il faudrait inclure dans le projet de loi. Ce dernier aurait de meilleures chances de survivre à toute contestation devant les tribunaux si ces garanties y figuraient.

On pourrait, par exemple, exiger qu'une personne ait le droit d'être acceptée par le pays tiers avant d'y être déporté. Sénateur Doyle, vous avez dit que le gouvernement canadien n'enverrait pas une personne dans un pays tiers à moins d'être assuré que cette personne serait acceptée par ce dernier. Nous ne voulons pas que des gens soient envoyés en orbite.

Donc, avant de déporter quelqu'un, il faudrait s'assurer que la personne sera accueillie par le pays en question. Cette garantie devrait être incluse dans le projet de loi.

Il faudrait en outre prévoir—et il est clair qu'il pourrait y en avoir d'autres—qu'une personne ne sera pas déportée à nouveau dans un pays où elle a été victime de persécutions. Cette garantie figure déjà plus ou moins dans le projet de loi, mais elle n'est pas précisée en termes clairs.

Il faudrait aussi au moins accorder à une personne le droit de voir sa demande examinée dans ce pays. Autrement dit, si une personne arrive au Canada en provenance d'Allemagne de l'Ouest, nous pouvons lui dire: Puisque vous étiez en Allemagne de l'Ouest, retournez-y». Dans quelles conditions sommes-nous disposés à renvoyer une personne dans un autre pays? À mon avis, une fois que cette personne est ici, et à moins que l'Allemagne de l'Ouest ne lui ait accordé un statut de réfugié, la chose la plus sensée à faire est de lui permettre de rester et de présenter une demande de revendication. Si la personne est acceptée, nous déciderons de la garder ou non. Si vous me dites que cela n'est pas acceptable, je propose alors que les exigences minimales soient qu'il ait le droit de retourner en Allemagne fédérale, qu'il y soit admis et qu'il ait le droit que sa revendication y soit étudiée.

Passons la question du droit de travailler. En Allemagne fédérale, il y a un régime d'assistance sociale. Toute personne qui revendique le statut de réfugié peut recevoir de l'aide sociale pendant un certain nombre d'années. Elle ne va pas mourir de faim. Mais je ne crois pas qu'il serait acceptable d'envoyer une personne dans un pays tiers sans avoir la conviction que ces garanties minimales seraient respectées. Cela ne

[*Text*]

mine, especially if the minister has already told us that he will not send people back unless there are minimum guarantees in place, that they have a right to return and that they not be put in danger. On the other hand, I think it increases the likelihood that the bill will be acceptable from a Charter point of view.

Senator Stanbury: May I ask one more question?

We have said many times that the bill should have safeguards in it which make it comply with the Charter. On the turning around of the ships with regard to Bill C-84, and with regard to this bill, the suggestion seems to be that the very fact that the Charter exists and the Convention exists is sufficient protection. In other words, no minister is going to do something which is contrary to the Convention, and no government is going to do something which is contrary to the Charter, and if what they do is contrary to the Charter, which would put someone in jeopardy by sending them out of the country, then we do not need that protection in this legislation because there is the Charter protection. That seemed to be the attitude on the turning around of ships, that the Convention is there, and as long as it is there the minister is forced to act in accordance with that Convention, which means that he literally cannot turn a ship around without a determination of refugee status, and so forth. I do not want to get into that; I am just using that as a example which might be applied here when you say "You do not need to put in all those safeguards, you have already have them with the Charter."

Mr. Waldman: I suggest that when you deliberate you ought to consider the Charter. The final arbitrator will, obviously, be the courts—and ultimately the Supreme Court of Canada—as to whether or not the bill complies with the Charter. You are not going to be able to make that ultimate decision because that role has been assigned to the Supreme Court of Canada—that is, to interpret the legislation and determine whether or not it complies with the Charter.

But to the extent that you can draft a bill that complies with the Charter, it will not be struck down and create the administrative chaos that we have had since 1985 because of a similar decision. To that extent, you will be doing the Government of Canada and the people of Canada an immense favour. Obviously, you are duty bound to do your best to draft a piece of legislation which complies with the Charter, and if you cannot, if it does not work, and in the end the court strikes it down, that will happen.

Once the bill is passed, the minister is free to act as if the bill complies with the Charter until a court decides that it does not. Once the bill is passed one can say there is a presumption that it complies until some court says "This section does not apply". So the day the bill is proclaimed into law it will be in effect and the government will be able to act under the provisions of the bill until such time as some court says "No".

Senator Stanbury: Or until such time as someone claims to the court that the government has acted in a manner contrary to the Charter?

[*Traduction*]

réduira pas sensiblement l'efficacité du système, d'après ce que je peux voir, surtout que le ministre a déjà dit qu'il n'expulserait personne sans avoir la certitude que des garanties minimales sont respectées, que les personnes expulsées ont le droit de retourner dans le pays en question et que leur sécurité ne sera pas mise en danger. D'un autre côté, je crois que, de cette manière, le projet de loi sera plus acceptable du point de vue des droits de la personne.

Le sénateur Stanbury: Puis-je poser une autre question?

Nous avons dit à maintes reprises que le projet de loi devrait comprendre des garanties qui le rendent conforme à la Charte. En ce qui concerne le renvoi de bateaux relativement au projet de loi C-84 et au présent projet de loi, il semblerait que le seul fait de l'existence de la Charte et de la Convention soit une garantie suffisante. En d'autres mots, nul ministre ne ferait rien qui aille à l'encontre de la Convention et nul gouvernement n'oserait enfreindre la Charte. Si ce qu'ils font est contraire à la Charte, c'est-à-dire que s'ils renvoyaient une personne dans un pays et mettaient de ce fait sa sécurité en danger, alors nous n'avons pas besoin d'inclure cette garantie dans la Loi parce qu'il y a la Charte. C'est là à tout le moins la position que l'on semble adopter à l'égard du renvoi de navires, c'est-à-dire que l'existence même de la Convention force le ministre à agir en conformité de ses clauses, c'est-à-dire qu'il ne peut renvoyer un navire sans qu'il y ait une détermination du statut de réfugié, et ainsi de suite. Je ne veux pas entrer dans les détails. Je voulais simplement montrer ce qu'implique votre argument suivant lequel «on n'a pas besoin d'inclure toutes ces garanties, puisqu'elles sont déjà dans la Charte».

M. Waldman: Je suggère que l'on tienne compte de la Charte dans les délibérations. Il est évident que ce seront les tribunaux, et la Cour suprême en dernier lieu, qui trancheront la question de savoir si le projet de loi respecte les clauses de la Charte. Vous ne pourrez décider en dernier lieu, car c'est là le rôle de la Cour suprême du Canada, c'est-à-dire qu'il lui revient d'interpréter la Loi et de déterminer si elle déroge ou non à la Charte.

Mais, dans la mesure où vous pouvez rédiger un projet de loi conforme à la Charte, il ne sera pas infirmé et ne créera pas le chaos administratif existant depuis 1985 à cause d'une décision semblable. Vous rendrez un grand service au gouvernement et à la population du Canada si vous réussissez en cette matière. De toute évidence, votre devoir est de tout mettre en œuvre pour rédiger une loi qui soit conforme à la Charte, faute de quoi les tribunaux finiront par l'annuler.

Une fois le projet de loi adopté, le ministre sera libre d'agir comme s'il était conforme à la Charte jusqu'à ce qu'un tribunal décide qu'il ne l'est pas. Dès le passage du projet de loi, on peut dire qu'il est réputé être conforme jusqu'à ce qu'un tribunal juge que certains articles ne s'appliquent pas. Du moment que le projet de loi devient loi effective, le gouvernement peut le mettre en application jusqu'à ce qu'un tribunal dise «non».

Le sénateur Stanbury: Ou jusqu'à ce que l'on déclare devant un tribunal que le gouvernement a enfreint la Charte?

[*Text*]

Mr. Waldman: No. I think that gets back to Senator Spivak's question. The bill will remain in force and in effect until a court says: "This section violates the Charter". From that moment on it will not be in effect, but until—and depending on which forum is used, it could be the Supreme Court of one of the provinces, the Federal Court of Appeal or the Supreme Court of Canada, and the Supreme Court of Canada will make the ultimate decision—but until such time as some court somewhere says that the bill violates the Charter, it will be in effect.

Senator Stanbury: Do you have any comments on the transit question?

Mr. Waldman: Are you now referring to the proposed section 48.01(3)?

Senator Stanbury: Yes. It is narrow at the present time.

Mr. Waldman: It seems to me that what one ought to be looking for with a clause such as this is that there are other ways people can come to Canada. People not only come by air, but by ship and by ground transportation.

I had a case in which we questioned the government invoking a rarely-used clause in February which sent people back to the United States on the grounds that if they were residing or sojourning in the United States they could be sent back to the United States to await their hearing. That was on February 20 when the interim measures came into effect and people were sent back to the United States pending their inquiries. We went before the Federal Court of Canada and said that the minister did not have the right to unilaterally tell all immigration officers that they must send every person back, that the immigration officer, before he could direct that a person go back, had to determine whether or not the person was sojourning in the United States. Sojourning means more than just passing through; it means assuming some kind of temporary residence.

I would suggest that the type of standard you probably would want to look for in this paragraph is one which goes to a period of time and an assumption of some type of temporary residence in the third country, rather than looking at the means of transportation. To give you an obvious example, I represent many clients who leave El Salvador, sneak across three borders and arrive in the United States. They then take a bus through the United States and arrive at Fort Erie. They could have been in the United States for five days, six days or a week but never had any residence in the United States. They travelled, more or less, continuously and stopped for a day here or a day there.

One suggestion would be that, rather than looking at the mode of transportation, you adopt the word "sojourning"—

Senator Stanbury: Has that been defined by the courts?

Mr. Waldman: In the particular case I mentioned the court said that "sojourning" meant temporary residence as opposed to merely passing through. That word has already been used in the Immigration Act and in the Income Tax Act. It has a clear

[*Traduction*]

M. Waldman: Non. Je crois que cela nous ramène à la question de la sénatrice Spivak. Le projet de loi demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'un tribunal déclare que tel article viole la Charte. À partir de ce moment-là, il ne sera pas en vigueur, mais jusqu'à ce qu'un tribunal (ce peut être la Cour suprême d'une des provinces, la Cour d'appel fédérale et, en dernier recours, la Cour suprême du Canada) statue que le projet de loi viole la Charte, il restera en vigueur.

Le sénateur Stanbury: Avez-vous des observations à faire sur la question du transit?

M. Waldman: Faites-vous allusion au paragraphe 48.01(3) proposé?

Le sénateur Stanbury: Oui. Dans sa forme actuelle, il a un sens étroit.

M. Waldman: Il me semble qu'avec ce genre de clause il faut considérer le fait qu'il y a d'autres moyens pour entrer au Canada. On peut venir par air, par mer ou par terre.

J'ai eu un dossier pour lequel nous avons contesté la décision du gouvernement parce qu'il s'était appuyé au mois de février sur une clause rarement utilisée et par laquelle il renvoyait des gens aux États-Unis pour le motif que, si ces personnes résidaient ou séjournaient aux États-Unis, on pouvait les y renvoyer en attendant leur audience. Cela se passait le 26 février, soit pendant que les mesures intérimaires entraient en vigueur et que des gens étaient renvoyés aux États-Unis attendre la suite de l'enquête les concernant. Nous nous sommes présentés devant la Cour fédérale du Canada et avons déclaré que le ministre n'avait pas le droit de dire unilatéralement aux agents d'immigration qu'ils devaient renvoyer tout le monde, que les agents d'immigration devaient, avant de renvoyer quiconque, déterminer si ces personnes séjournaient ou non aux États-Unis. Par séjourner on entend plus que passer par; ce terme sous-entend une sorte de résidence temporaire.

Je pense que je proposerais que l'on inclue dans ce paragraphe un genre de normes qui seraient fonction d'une période de temps et d'une quelconque résidence temporaire dans le pays tiers, plutôt que des moyens de transport. Par exemple, je représente de nombreux clients qui fuient le Salvador, franchissent clandestinement trois frontières et parviennent aux États-Unis. Ils traversent par la suite les États-Unis en car et descendent à Fort Érié. Ils sont peut-être aux États-Unis pendant cinq ou six jours, voire une semaine, mais ils ne résident jamais vraiment aux États-Unis. Ils traversent presque sans arrêt ce pays et ne s'y arrêtent qu'une journée ici et là.

On pourrait donc adopter le mot «séjourner» plutôt que de considérer le mode de transport.

Le sénateur Stanbury: Les tribunaux ont-ils défini ce temps?

M. Waldman: Dans le cas particulier que j'ai mentionné, le tribunal a statué que le mot «séjourner» s'entendait d'une résidence temporaire par opposition au terme traverser. On se sert déjà de ce terme dans la *Loi sur l'immigration* et dans la *Loi*

[*Text*]

legal meaning. It means "more than just merely passing through".

The other option would be to say that the person had to spend a specific amount of time there. In other words, one day, two days or a week; something like that. I think that would be much more realistic and fair than just merely referring to "transportation", and the type of transportation.

Clearly this clause, as it now stands, differentiates between people who arrive by land and those who arrive by air. As one senator said, the ones who can most afford it fly by air and the poorer people use ground transportation. We are going to discriminate against those who can least afford it, because they cannot afford a plane ticket. If we are concerned about helping those most in need, we should certainly change that clause.

You could consider using a word such as "sojourning," which already has a definition, or you could put a specific time frame on it. In that regard, I would suggest a week or two to protect people in transit.

Senator Spivak: You suggested that we might look at eliminating the credibility basis test. How would that affect the vast majority of bogus refugees who come from their own countries and who can easily pass an eligibility test? Those are the people we want to keep out of this category, because they are immigrants. The answer to them is that they should apply through an immigration process as does everyone else. Those are the people we are most concerned about and not necessarily those who travel through a safe country.

Mr. Waldman: If we recognize that a person comes directly from his own country and arrives in Canada so that he is not screened out by the eligibility criteria, why is it more efficient to have the hearing before an adjudicator and a board member than it is to have the same hearing before two board members? I submit that it is equally as efficient to have the hearing before two board members.

You are concerned about a certain percentage of the cases which, I suggest, is not very large in total. What you are in effect doing is obligating everyone to go through that credibility-basis test when, at the same time, I do not see why it is any more efficient to have a hearing before a board member and an adjudicator. Board members and adjudicators are more or less on the same level in terms of their salaries, accessibility and availability. They have to listen to a person's story and the person has the right to state his case. Why is it more efficient to do that than it is to let the refugee board make that determination? I cannot see any logical reason for doing that. You also have all the other cases where you are adding an unnecessary step. It seems to me that there is no logical, rational basis for the credibility-basis test, and I said so before the House committee.

Senator Spivak: It seems that the basis for all of these procedures is to act in a deterrent fashion. It seems to me that, from looking at all of the testimony, including that presented when we were studying the other bill, the motivation is to send a message. What is your view of the steps that were taken in

[*Traduction*]

de l'impôt sur le revenu. Il a un sens juridique très clair. Il signifie plus que simplement traverser.

L'autre option serait de dire que la personne a passé un certain temps dans le pays, soit une journée, deux jours ou une semaine, par exemple. Je crois que cette méthode serait beaucoup lus réaliste et équitable que de simplement mentionner le transport et le type de transport.

Il est clair que cette clause, dans son libellé actuel, fait la distinction entre les personnes qui arrivent par terre et celles qui arrivent par air. Comme un sénateur l'a dit, ceux qui en ont les moyens voyagent par avion et les plus pauvres utilisent les transports terrestres. On ferait de la discrimination contre ceux qui ne peuvent se permettre de voyager par avion. Si nous nous préoccupons du sort des personnes dans le besoin, nous devons certes changer cette clause.

On pourrait utiliser le mot séjourner qui a déjà une définition ou l'on pourrait déterminer un laps de temps pour les séjours. Je proposerais une semaine ou deux pour protéger les personnes en transit.

Le sénateur Spivak: Vous proposez que l'on envisage d'éliminer le test du minimum de fondement. De quelle façon cela influerait-il sur la vaste majorité des réfugiés douteux qui viennent de leur propre pays et qui peuvent facilement passer le test d'admissibilité? Ces personnes sont justement celles que l'on ne veut pas inclure dans cette catégorie parce qu'elles passent par le processus d'immigration normal. Nous nous préoccupons en particulier de ces personnes et pas nécessairement de celles qui voyagent par un pays sûr.

M. Waldman: Si nous reconnaissons le fait qu'une personne vient directement de son propre pays et arrive au Canada de sorte qu'elle passe le test d'admissibilité, pourquoi est-il plus efficace de tenir une audience devant un arbitre et un membre de la section du statut que de tenir la même audience devant deux membres de cette section? Je prétends qu'il est tout aussi efficace de le faire devant deux membres de la section du statut.

Vous vous préoccupez d'un certain nombre de cas, qui, d'après moi, n'est pas très élevé. Ce que vous faites en réalité est de forcer tout le monde à se soumettre au test du minimum de fondement alors que je ne vois pas pourquoi il serait plus efficace de tenir une audience devant un membre de la section du statut et un arbitre. Les membres de la section du statut et les arbitres en sont à peu près au même point en matière de salaire, d'accessibilité et de disponibilité. Ils doivent entendre le récit de la personne, qui a le droit d'être entendue. Pourquoi est-ce que cette méthode est plus efficace que de laisser à la section du statut de réfugié le soin de décider? C'est illogique. Il y a aussi tous les autres cas auxquels une étape superflue est ajoutée. Il me semble que le test du minimum de fondement est illogique, et c'est ce que j'ai dit au comité de la Chambre.

Le sénateur Spivak: Il semble que le fondement de toutes ces procédures est de servir de moyen de dissuasion. Il me semble, à la lumière de tous les témoignages, y compris de ceux concernant le projet de loi précédent, que ces dispositions visent un but précis. Que pensez-vous des étapes qui ont été

[*Text*]

February? Obviously, they have not stemmed the flow of refugee claimants; is that correct?

Mr. Waldman: They may have had some effect, but I do not think it was terribly significant.

Senator Spivak: Am I correct in saying that the number of people coming to this country as false refugees has not lessened?

Mr. Waldman: The interim measures put in place in February were, by and large, directed against Central Americans crossing from the United States into Canada—that is, the turning back of people at the borders. In terms of transit visas, this was directed mostly towards Chileans. Those are the two groups which have fairly high rates of acceptance. I do not think that they were particularly affected in stemming the flow of false refugees.

The Chairman: Mr. Waldman, thank you very much, indeed, for appearing before our committee again.

Mr. Waldman: Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

adoptées en février? Il est clair qu'elles n'ont pas indiqué le flux des demandeurs du statut de réfugié; est-ce exact?

M. Waldman: Elles ont peut-être eu quelques effets, mais je ne pense pas qu'ils ont été très marqués.

Le sénateur Spivak: N'est-il pas exact de dire que le nombre de personnes venues au Canada comme faux réfugiés n'a pas diminué?

M. Waldman: Les mesures provisoires mises en place en février étaient, grosso modo, dirigées contre des personnes de l'Amérique centrale qui traversaient les États-Unis vers le Canada, c'est-à-dire qu'elles visaient le renvoi de ces personnes à la frontière. En ce qui concerne les visas de transit, ils avaient principalement pour cible les Chiliens. Ces groupes de réfugiés ont des taux relativement élevés d'admission. Je ne crois pas qu'ils aient été particulièrement touchés par la tentative d'endiguement du flot de faux réfugiés.

Le président: Monsieur Waldman, je vous remercie beaucoup pour avoir de nouveau comparu devant le Comité.

M. Waldman: Je vous en prie.

Le Comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:

Mr. Lorne Waldman.

De la «Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:

M. Lorne Waldman.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 4, 1988

Le jeudi 4 février 1988

Issue No. 51

Fifth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

Fascicule nº 51

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquences»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY

28901—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hébert	Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hébert	Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 4, 1988
(70)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:07 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:

Mrs. Fiorella Badiani, Mr. Job Van der Veen

From the Refugee Status Advisory Committee:

Mr. Joe B. Stern, Chairman

Mr. Bill Barton, Member

Mrs. Susan Davis, Member

Mr. Sergio Poggione, Director of Operations

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 FÉVRIER 1988
(70)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 07, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M[mes] Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

Du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:

M[me] Fiorella Badiani, M. Job Van der Veen

Du Comité consultatif du statut de réfugié:

M. Joe B. Stern, président

M. Bill Barton, membre

M[me] Susan Davis, membre

M. Sergio Poggione, directeur des opérations

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 4, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-55, an act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have before us once again representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Mrs. Fiorella Badiani and Mr. Job Van der Veen.

As you know, we are looking at Bill C-55. I see that you have a statement. Would you like to begin?

Mrs. Fiorella Badiani, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Merci, madame le président, de nous avoir invité à paraître devant ce comité du Sénat.

We are here in our capacity as international civil servants representing the Office of the United nations High Commissioner for Refugees, and we are ready to convey to this committee the office's views on Bill C-55. We are not here as experts on Canadian laws and regulations.

The High Commissioner submitted his comments on Bill C-55 to the Canadian authorities in June 1987. Those comments, provided in a constructive spirit and in the frame of the long-standing tradition of cooperation which characterizes the close relationship existing between the government and the office on humanitarian and refugee issues, were conveyed to the House of Commons on September 1, 1987.

The High Commissioner is fully aware of the demands imposed on the refugee procedure in Canada and shares the concerns of the government regarding abuses in applicatons for refugee status and asylum. Therefore, the High Commissioner supports efforts to achieve a fair and expeditious procedure which, while preventing abuses, should enable genuine refugee claimants to find protection in Canada.

The office's initial main comments on Bill C-55 focused on screening, including the definition of a credible basis for a refugee claim and the safe country concept, appeal or review, non-refoulement (or removal), and UNHCR's role. They are based upon the text of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, and on the "Conclusions on International Protection of Refugees," adopted by the Executive Committee of the High Commissioner's program. All conclusions of the committee, of which Canada is a member, are adopted by consensus. The conclusions directly relevant to the issues contained in Bill C-55 are:

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour en faire l'étude.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir encore une fois des représentants du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, M^me^ Fiorella Badiani et M. Job Van der Veen.

Comme vous le savez, nous examinons le projet de loi C-55. Je vois que vous avez une déclaration à faire. Voulez-vous commencer?

Mme Fiorella Bandiani, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés: Thank you, Madame Chairman, for inviting us to appear before this Senate Committee.

Nous sommes ici à titre de fonctionnaires internationaux représentant le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et nous sommes tout disposés à communiquer au Comité les vues du bureau au sujet du projet de loi C-55. Bien entendu, nous ne sommes pas ici à titre d'experts en matière de droit et de règlements canadiens.

Le Haut-Commissariat a présenté ses observations aux autorités canadiennes, en juin 1987, au sujet du projet de loi C-55. Ces observations, qui ont été faites dans un esprit constructif et dans le cadre d'une longue collaboration qui caractérise les liens étroits entre le gouvernement et le bureau au sujet des questions d'ordre humanitaire et des questions concernant les réfugiés, ont déjà été communiquées à la Chambre des communes le 1^er^ septembre 1987.

Le Haut Commissariat est pleinement conscient des exigences imposées à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié au Canada et partage les préoccupations du gouvernement au sujet des abus en ce qui concerne les demandes de statut de réfugié et d'asile. Le Haut Commissariat souscrit donc aux efforts visant à adopter une procédure équitable et expéditive qui, tout en prévenanat les abus, devrait permettre aux vrais demandeurs du statut de réfugié de trouver refuge au Canada.

Les premières principales observations du bureau concernant le projet de loi C-55 portaient sur la sélection, y compris la définition de minimum de fondement d'une revendication et le concept de pays désigné comme sûr, l'appel ou l'examen, le non-refoulement (ou non-renvoi), et le rôle du HCR. Elles sont fondées sur le texte de la Convention de 1951 et celui du Protocole de 1967, ainsi que sur les conclusions concernant la protection internationale des réfugiés, adoptées par le comité de direction du programme du Haut-commissariat. Toutes les conclusions du comité, dont le Canada est membre, sont adoptées par voie de consensus. Les conclusions portant directement sur les questions contenues dans le projet de loi C-55 sont les suivantes:

[*Text*]

No. 8 (1977 - 28th Session)—on determination of refugee status.

No. 15 (1979 - 30th Session)—on refugees without an asylum country.

No. 30 (1983 - 34th Session)—on the problem of manifestly-unfounded or abusive applications for refugee status or asylum.

The High Commissioner's concerns regarding the definition of a credible basis for a refugee claim have now been dispelled by an amendment to Bill C-55 introduced in the House of Commons.

The High Commissioner has noted with satisfaction that a further amendment ensures the full application of the principle of non-refoulement: no removal to any country where the person's life or freedom might be threatened. The office's comments on the safe third country concept and on the question of appeal or review are maintained.

As regards the safe third country and access criteria, the office reiterates the guiding principle that every state party to the 1951 Convention and 1967 Protocol should examine all applicatons as made on its territory. This principle, which is indeed reflected in the provisions of the bill concerning the inadmissibility, is rightly made in the case of claimants who can show a credible basis for a fear of persecution in the country which issued the travel document. This exception should, however, be extended to claimants coming from so-called "safe" countries. It should not be overlooked that certain claimants could have valid reasons to fear a return to such countries, and they would be given the possibility of explaining these reasons to the Canadian authorities.

If the claimant does not have such valid reasons for fearing a return, he or she may be sent back to a "safe" country, provided readmission and determination of refugee status in that country are assured. The office believes that these conditions are of importance in order to avoid a situation in which refugee claimants are without a country willing to examine their asylum request and with no possibility of finding a durable solution to their problems. This could be put into practice through "burden-sharing" agreements between states.

The office has noted with appreciation that unanimity and the giving of reasons are required for negative decisions, both in the screening of the adjudicator and refugee division member and also at the level of the refugee division. At the same time, concerning appeal or review, the office recalls the relevant conclusions of the Executive Committee, which recommend that unsuccessful claimants should be given a possibility of having the negative decision reviewed before rejection at the border or removal from the territory. Moreover, from a political point of view, decentralized decision-making without a central review could lead to loss of consistency and uniformity. Another point already raised by the office before this committee on September 1, 1987 when discussing Bill C-84 relates to

[*Traduction*]

N° 8 (1977—28e Session)—sur la reconnaissance du statut de réfugié.

N° 15 (1979—30e Session)—sur les réfugiés sans pays d'asile.

N° 30 (1983—34e Session)—sur le problème que posent des demandes de statut de réfugié ou d'asile manifestement non fondées ou abusives.

Les préoccupations du Haut Commissariat concernant la définition de minimum de fondement d'une revendication du statut de réfugié sont maintenant dissipées, grâce à une modification apportée par la Chambre des communes au projet de loi C-55.

Le Haut Commissariat a noté avec satisfaction qu'une autre modification assure la pleine application du principe de non-refoulement: aucun renvoi vers un pays où la vie ou la liberté d'une personne risquent d'être menacées. Le bureau maintient ses observations au sujet du concept de pays tiers désigné comme sûr et de la question concernant l'appel ou l'examen.

En ce qui concerne le pays tiers désigné comme sûr et les critères d'accès, le bureau réitère le principe directeur que chaque pays partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 devrait examiner toutes les demandes présentées sur son territoire. Ce principe, qui est en fait reflété dans les dispositions du projet de loi concernant l'inadmissibilité, est invoqué avec raison dans le cas des demandeurs de statut qui peuvent prouver que leur revendication a un minimum de fondement, c'est-à-dire qu'ils risquent d'être persécutés dans le pays qui leur a délivré le document de voyage. Cette exception devrait toutefois être étendue aux demandeurs de statut qui arrivent de pays dits «sûrs». En effet, il ne faudrait pas oublier que certains demandeurs de statut pourraient avoir des raisons valables de craindre de retourner dans ces pays, et on devrait leur accorder la possibilité d'expliquer ces raisons aux autorités canadiennes.

Si le demandeur de statut n'a pas de raisons valables de craindre de retourner dans un pays, il peut être renvoyé dans un pays «sûr», à condition qu'il soit assuré d'être réadmis dans ce pays et qu'on y déterminera son statut de réfugié. Le bureau estime que ces conditions sont importantes si l'on veut éviter que des demandeurs du statut de réfugié n'aient aucun pays qui soit disposé à examiner leur demande d'asile et aucune possibilité de trouver une solution durable à leurs problèmes. Cette solution pourrait être appliquée grâce à des ententes de «partage du fardeau» entre pays.

Le bureau a remarqué avec satisfaction que les décisions négatives doivent être rendues à l'unanimité et accompagnées de raisons, tant pendant la sélection faite par l'arbitre et un membre de la section du statut de réfugié qu'au niveau de la section du statut. Par ailleurs, en ce qui concerne l'appel ou l'examen, le bureau se rappelle les conclusions du comité de direction, dans lesquelles on recommande que les demandeurs de statut dont la revendication a été rejetée devraient avoir la possibilité de faire examiner la décision négative avant qu'ils soient refusés à la frontière ou renvoyés du territoire. En outre, du point de vue politique, la décentralisation des décisions, sans examen central, pourrait entraîner une perte de cohérence et d'uniformité. Un autre point que le bureau a déjà soulevé

[*Text*]

the clause which excludes from the procedure certain categories of persons and which is now incorporated in Bill C-55, in the proposed section 48.01(1)(e). The office hopes that, in the context of the UN Convention and in the spirit of the legislator, due consideration be given to the possibility of extending access to the necessary procedural guarantees to these categories of persons so that the principle of non-refoulement may continue to be observed in genuine cases.

Concerning UNHCR's role, Bill C-55 provides that a UNHCR representative will be entitled to attend Refugee Division hearings. Details and modalities remain to be worked out. The excellent cooperation and mutual advantages deriving from its observer role in the existing procedure encourages UNHCR to seek full and meaningful participation in the new process, in the most effective ways, which could also include appropriate input to a possible central reviewing mechanism.

Madame la Présidente, les commentaires dont je viens de vous faire part ont été formulés par le Haut Commissaire dans un esprit constructif. Avec la communauté internationale, le Haut Commissariat doit protéger les réfugiés et trouver une solution à leur problème. C'est en raison de cela que l'Office attache la plus grande importance à une coopération ponctuelle et fructueuse avec ses partenaires.

Je vous remercie, madame la Présidente.

The Chairman: Before we commence with the questioning, could the committee be provided with a copy of the conclusion to which you referred in your opening remarks?

Mr. Job Van der Veen, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: I think the Library of Parliament has copies; if not, we will make copies available.

The Chairman: Thank you, Mr. Van der Veen. I now call upon Senator Stanbury.

Senator Stanbury: Thank you, Madam Chairman. It is, indeed, an honour to have both of the witnesses appear before the committee to give us the benefit of their experience. What you have identified as problems other witnesses have also identified as problems. It is helpful to have your comments. It would be of assistance to know how little can be done to rectify the legislation. Others may want the committee to go further in amending the legislation, but as long as we know we can meet our international obligations, we will be satisfied.

Your comment regarding the High Commissioner's concerns regarding the definition of a credible basis for the refugee claim have now been dispelled because of the amendment that has been introduced. That no longer is a concern as far as the commissioner is concerned.

Mr. Van der Veen: That is correct. In the previous definition a great deal of stress was placed on the objective factors while the definition of the term "refugee" was more subjective rather than more objective. There was reasonable grounds to object to

[*Traduction*]

devant le Comité, le 1er septembre 1987, au moment de l'étude du projet de loi C-84, concerne l'article visant à exclure de la procédure certaines catégories de personnes et qui fait maintenant partie de l'alinéa 48.01(1)*e*) proposé dans le projet de loi C-55. Le bureau espère que, dans le contexte de la Convention des Nations Unies et dans l'esprit du législateur, on étudiera attentivement la possibilité d'étendre à ces catégories de personnes l'accès des garanties de procédure nécessaires, de sorte qu'on puisse continuer d'observer le principe du non-refoulement dans les cas de vrais réfugiés.

En ce qui a trait au rôle du HCR, le projet de loi C-55 prévoit qu'un représentant du HCR sera autorisé à assister aux audiences de la section du statut de réfugié. Il reste à en déterminer les détails et les modalités. La collaboration excellente et les avantages mutuels qui découlent de son rôle d'observateur dans la procédure existante encouragent le HCR à rechercher une participation complète et significative dans le nouveau processus, et de la façon la plus efficace possible, ce qui pourrait également supposer sa participation satisfaisante à un éventuel mécanisme d'examen central.

Madam Chairman, the comments that I have just conveyed to you were formulated in a constructive spirit by the High Commissioner. Along with the international community, the High Commissioner must protect refugees and find a solution to their problem. For this reason, the office attaches the utmost importance to timely, fruitful cooperation with its partners.

Thank you, Madam Chairman.

La présidente: Avant que nous passions aux questions, pourriez-vous fournir au Comité une copie des conclusions dont vous avez parlé dans vos observations préliminaires?

M. Job Van der Veen, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés: Je pense que la Bibliothèque du Parlement en a des exemplaires; sinon, nous en mettrons à votre disposition.

La présidente: Merci, monsieur Van der Veen. Je cède maintenant la parole au sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Je vous remercie, madame la présidente. C'est en effet pour le Comité un honneur d'accueillir nos deux témoins afin qu'ils partagent leur expérience avec nous. Les problèmes dont vous avez parlé ont déjà été soulignés par d'autres témoins. Vos observations nous seront utiles, car nous aimerions savoir le peu qu'il reste à faire pour corriger le projet de loi. D'autres voudront peut-être que le Comité le modifie davantage, mais nous serons satisfaits si nous savons que nous pouvons honorer nos obligations internationales.

Vous avez dit que le Haut-commissariat ne se préoccupait plus de la définition de fondement minimum d'une revendication de statut de réfugié, parce qu'une modification à cet égard avait été insérée dans le projet de loi.

M. Van der Veen: C'est exact. Dans la définition antérieure, on insistait beaucoup sur les facteurs objectifs, alors que la définition du terme «réfugié» était plus subjective qu'objective. On avait des motifs raisonnables de s'y opposer. Dans la nouvelle définition donnée à ce terme dans la version actuelle du

[*Text*]

that. As it is redefined in the current version of Bill C-55, both factors have been given enough prominence.

Senator Stanbury: So the major problem we all see with the legislation is the blanket rejection of everyone who "does not require the protection of Canada," in the terminology of the minister.

Have you any suggestions as to how we might build in exemptions which would fulfil your concerns set out at the bottom of page two of the brief?

Mr. Van der Veen: While agreeing with the principle of safe countries—we call it burden sharing between countries, but "safe country" is another term—it is always possible that some people who were in such a safe country have valid reasons to fear going back there. The bill provides, when talking about holders of Convention travel documents—which is evidence that those people are protected by the country that issued those travel documents—then they can make a claim against the country that issued those documents.

So although it is presumed that normally someone who has been issued a travel document is protected by the country that issued that document, if there is a credible basis for the claim of fear of persecution in that country, that person would not be excluded from the procedure.

What the High Commissioner suggested was that one cannot exclude the possibility that some people, likely not many, who come from a so-called safe country also fear being returned to that safe country. If there is a credible basis for that claim, I think the objection raised by the High Commissioner is removed.

Many countries can be declared safe for many refugee claimants who now come to Canada, and while there are countries that have safe procedures and respect the Convention for determining refugee status, this might only apply to those who are in the country and in the process of determination. This might not always apply to someone who goes back to those countries and is stopped at an international airport.

There have been a number of incidents of people being returned to the country of origin even though they claimed fear of persecution and even though that country respects the Convention as Canada does.

While the safe country concept is fine, it should be ensured that the country the person is being returned to is not only on the safe list but that that person will be re-admitted to that country and be allowed to make a refugee claim.

Senator Stanbury: So it would satisfy your concerns if the Canadian government were assured of the re-admission and opportunity for determination of refugee status in the safe country, and also if the person who is claiming refugee status

[*Traduction*]

projet de loi C-55, on accorde suffisamment d'importance aux deux sortes de facteurs.

Le sénateur Stanbury: Ainsi, le principal problème que nous voyons tous dans le projet de loi, c'est le rejet général de quiconque «n'ayant pas besoin de la protection du Canada», selon les termes utilisés par le Ministre.

Avez-vous des suggestions à faire sur la façon dont nous pourrions prévoir des exceptions qui dissiperaient les préoccupations que vous exposez au bas de la page 2 de votre mémoire?

M. Van der Veen: Bien que nous souscrivions au principe des pays désignés comme sûrs—nous parlons de partage du fardeau entre pays, mais l'expression «pays désigné comme sûr» est une autre expression utilisée—il est toujours possible que certaines personnes se trouvant dans un pays désigné comme aient des raisons valables de craindre d'y retourner. Le projet de loi prévoit que les titulaires de documents de voyage au sens de la Convention—ce qui prouve que ces personnes sont protégées par le pays qui a délivré ces documents de voyage—preuvent faire une revendication contre ce même pays.

Ainsi, bien qu'on puisse présumer que, normalement, quelqu'un à qui un pays a délivré un document de voyage est protégé par ce pays, si la revendication au sujet de la crainte de persécution dans ce pays a un minimum de fondement, cette personne ne serait pas exclue de la procédure.

Le Haut Commissariat a laissé entendre qu'on ne peut écarter la possibilité que certaines personnes, probablement pas un grand nombre, qui viennent d'un pays dit sûr craignent également d'être renvoyées dans ce pays. Si cette revendication a un minimum de fondement, je pense que l'objection soulevée par le Haut Commissariat ne tient plus.

De nombreux pays peuvent être déclarés sûrs pour beaucoup de demandeurs du statut de réfugié qui arrivent maintenant au Canada, et bien que certains pays aient des procédures sûres et respectent la Convention pour ce qui est de détreminer le statut de réfugié, cela ne s'applique peut-être qu'aux personnes qui sont dans le pays et qui font l'objet du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Cela ne s'applique peut-être pas toujours à quelqu'un qui retourne dans l'un de ces pays et qui est arrêté à l'aéroport international.

Il y a eu des cas où des personnes ont été renvoyées dans le pays d'origine même si elles craignaient d'y être persécutées et même si, tout comme le Canada, ce pays respectait la Convention.

Bien que le concept de pays désigné comme sûr soit bon, il faudrait s'assurer que le pays dans lequel la personne est renvoyée est non seulement inscrit sur la liste des pays désignés comme sûrs, mais que cette personne sera réadmise dans ce pays et sera autorisée à faire une revendication du statut de réfugié.

Le sénateur Stanbury: Ainsi, vos préoccupations seraient dissipées si le gouvernement canadien était assuré de la réadmission de la personne et de la possibilité qu'on reconnaisse son statut de réfugié dans le pays sûr, et si la personne qui revendique le statut de réfugié au Canada avait la possibilité de soute-

[*Text*]

in Canada were to have an opportunity of pleading that if he were returned to the safe country he would not be in jeopardy.

Mr. Van der Veen: That is correct.

Senator Stanbury: Those are the elements involved, are they?

Mr. Van der Veen: Yes. We do not mean a full procedure as far as determining the fear, but an opportunity to express that fear to the authorities, who can then determine whether there is a credible basis for that fear.

Senator Stanbury: Those criteria might cover the problems we see regarding the safe country system, but we have had expressions of concern about the politics involved in the identification of safe countries. For instance, the Canadian government may be sensitive to its relationship with a particular country and not want to exclude that country from the safe country list. There are various political considerations, and that concerns us.

Would you comment on that?

Another problem we have is that we are not aware of there being any agreements for burden sharing, as you say, at the present time. Is there any likelihood that there will be agreements for burden-sharing so that there is some general agreement among the refugee-receiving nations that they will act in concert to implement their international obligations?

Mr. Van der Veen: If the person claims that he fears being returned to the "safe" country to an official who has the authority to act on that, then it is no longer important how long or short this list is. In principle, all countries could be on this list, because an exemption would be made by an independent official in the determination procedure so that this particular person could not be sent back to that country on the list. Therefore, this list could be long because exceptions are possible. If a country is safe for 99 per cent of all refugees in its territory it could still be put on the list because the 1 per cent would be covered by the official with the discretion and authority to make an exception for this individual person.

Mrs. Badiani: If I can complete my colleague's answer, I think that the concept of "safe country" is important in the context of the implementation of the provision of the Convention—especially Article 35. Also, I think it should be considered in the general context not only of readmission to the territory, but also of the readmission procedure, so that the person can remain in the country, and not simply be allowed to enter, if all the remaining conditions are met.

Senator Stanbury: I appreciate that. I think that is quite an adequate answer to one part of my question. The other part was: Is there a body of agreement? The minister said in his evidence that Canada is not alone in this great community of nations in accepting refugees and it is not difficult to have arrangements with the other countries to ensure that people

[*Traduction*]

nir que, si elle était renvoyée dans le pays sûr, elle ne serait pas en danger.

M. Van der Veen: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Ce sont les éléments en cause, n'est-ce pas?

M. Van der Veen: Oui. Nous ne désirons pas une procédure complète pour ce qui est de déterminer la crainte de persécution; mais la possibilité pour une personne d'exprimer cette crainte aux autorités, qui pourront alors établir si elle a un minimum de fondement.

Le sénateur Stanbury: Ces critères permettent peut-être d'aborder les problèmes que nous envisageons au sujet du concept des pays désignés comme sûrs, mais certaines personnes se sont dites préoccupées par le caractère politique de la question qui consiste à déterminer les pays désignés comme sûrs. Par exemple, le gouvernement canadien peut vouloir conserver de bonnes relations avec un pays en particulier et ne pas vouloir l'exclure de la liste des pays désignés comme sûrs. Il faut songer à diverses considérations d'ordre politique et cela nous préoccupe.

Pourriez-vous nous faire part de vos observations à ce sujet?

Un autre problème, c'est que, à notre connaissance, il n'existe à l'heure actuelle aucune entente de partage du fardeau, pour reprendre vos termes. Est-il probable qu'il y aura des ententes de partage du fardeau, de sorte que les pays qui accueillent des réfugiés s'entendent de façon générale pour agir de concert afin d'honorer leurs obligations internationales?

M. Van der Veen: S'il est possible pour le demandeur du statut de soutenir devant un fondé de pouvoir qu'il craint de retourner dans le pays désigné comme sûr, alors il importe peu que la liste soit longue ou courte. En principe, tous les pays pourraient figurer sur cette liste, car une personne indépendante chargée de la procédure de reconnaissance pourrait faire une exception de sorte que le demandeur ne puisse être renvoyé dans le pays figurant sur la liste. Cette liste pourrait donc être longue, car des exceptions sont possibles. Si un pays est sûr pour 99 p. 100 des réfugiés qui s'y trouvent, il pourrait encore faire partie de la liste car le dernier 1 p. 100 serait protégé par le fonctionnaire qui a le pouvoir discrétionnaire de faire une exception pour ce demandeur.

Mme Badiani: Si vous me permettez de compléter la réponse de mon collègue, je pense que le concept de «pays désigné comme sûr» est important dans le cadre de l'application de la disposition de la Convention—notamment l'article 35. Je pense également qu'il faudrait l'examiner dans le contexte général non seulement de la réadmission dans le territoire, mais également de la procédure de réadmission, de sorte que la personne puisse demeurer dans le pays et non pas simplement être autorisée à y entrer, si tout le reste des conditions étaient imposées au port d'entrée.

Le sénateur Stanbury: Je comprends, et je pense que cela répond très bien à une partie de ma question. L'autre partie était la suivante: Les pays s'entendent-ils à cet égard? Le ministre a déclaré dans son témoignage que le Canada n'est pas le seul dans la grande communauté des pays qui accueillent des régugiés et qu'il n'est pas difficile de s'entendre avec

[*Text*]

will be readmitted and given the opportunity of following through with their claims. I am not aware of any agreements now in place—bilateral or multilateral—that would assure the Canadian government that a refugee claimant going, for instance, to West Germany as the safe country would be admissible and would receive refugee determination.

Mr. Van der Veen: I am aware of a number of bilateral agreements within Europe for the return of aliens.

Senator Stanbury: Among the countries in Europe?

Mr. Van der Veen: Yes. But that does not provide for an alien to have any rights within the country that he returns to. Within the last 12 months in Europe there have been a number of cases of refugee claimants being turned back from one country to another country, but because of the bilateral arrangements they were not sent back to the country that started deporting them. In other words, it did not lead to the person being admitted into the country he was returned to, but led to his further removal to another country and eventually to forcible return to the country of origin. So while there are bilateral agreements, more time for bilateral agreements does not give any guarantees to a person who is subject to the agreement. I am not aware that such an agreement exists at the moment.

Senator Stanbury: One answer to the problem might be that we write something into the legislation that requires that these actions not be taken until there are agreements among the nations; but that will not do much for our backlog of refugees. However, I I will stop there and allow someone else to question the witnesses.

Senator Robertson: If I remember correctly, when the minister was here last week he told us that no other agreements had been made but they were working on these arrangements and would continue to do so with other countries. I believe he said that he felt this would be short in the beginning, and if the declared refugee indicated any reason for not returning they would take those things into consideration.

A number of amendments have been made to the bill as it was originally presented. Do you find contraventions now in the present form of the act with the amendments?

Mr. Van der Veen: We are not experts on Canadian law or on how the safe country concept will be put into practice, but the office says that if there is a guarantee that a person excluded because of the safe country concept will not only be returned to the airport of the safe country he came from but will also be allowed to get into the refugee status determination procedure of that country, then the office has no objection.

Senator Robertson: Do you see that as being in the bill, in the regulations or in the training of staff? How do you see that being inserted, then?

Senator Lewis: In the bilateral agreements.

[*Traduction*]

eux pour s'assurer que les réfugiés seront réadmis et auront la possibilité de donner suite à leur revendication. Autant que je sache, il n'existe actuellement aucune entente—bilatérale ou multilatérale—qui permette au gouvernement canadien d'être certain qu'un demandeur du statut de réfugié se rendant en Allemagne de l'Ouest—pays que l'on estime sûr—aura la garantie d'être admis et qu'on y déterminera son statut de réfugié.

M. Van der Veen: Je sais qu'en Europe il existe un certain nombre d'ententes bilatérales au sujet du renvoi d'étrangers.

Le sénateur Stanbury: Parmi les pays d'Europe?

M. Van der Veen: C'est exact. Mais cela ne confère aucuns droits à un étranger qui retourne dans un pays. Au cours des 12 derniers mois, en Europe, on a vu des cas de demandeurs du statut de réfugié qui ont été renvoyés d'un pays à l'autre et, en raison des ententes bilatérales, ils n'ont pas été renvoyés dans le pays qui les a expulsés la première fois. Ils n'ont pas été admis dans le pays où ils ont été renvoyés, mais ils ont été renvoyés dans un autre pays et, en fin de compte, ils ont été forcés de retourner dans le pays d'origine. Ainsi, bien qu'il existe des ententes bilatérales, en consacrant plus de temps à des ententes bilatérales, on ne donne aucune garantie à une personne qui en fait l'objet. Autant que je sache, cette garanti n'existe pas à l'heure actuelle.

Le sénateur Stanbury: On pourrait peut-être résoudre le problème en insérant dans le projet de loi une disposition prévoyant qu'on ne puisse prendre ces mesures tant qu'il n'y aura pas eu d'ententes entre les pays, ce qui ne permettra pas cependant de réduire l'arrière de revendications du statut de réfugiés. Quoi qu'il en soit, je m'arrête ici pour laisser à d'autres la chance d'interroger les témoins.

Le sénateur Robertson: Si je me souviens bien, quand le ministre a comparu la semaine dernière, il nous a dit qu'aucune autre entente n'avait été conclue, mais qu'on continuait d'y travailler avec d'autres pays. Je pense qu'il a dit estimer que la procédure serait brève au début, et que si le réfugié déclaré invoquait un motif pour ne pas retourner dans son pays, on en tiendrait compte.

Certaines modifications ont été apportées au projet de loi qui a été déposé à l'origine. Avez-vous des objections contre la version actuelle du projet de loi accompagnée des modifications?

M. Van der Veen: S'agissant du concept de pays désigne comme sûr, nous ne sommes pas experts en droit canadien et nous ne savons pas comment ce concept sera mis en œuvre, mais si une personne qui est exclue de la procédure en raison du concept a non seulement la garantie qu'elle sera renvoyée à l'aéroport du pays d'où elle vient—le pays désigné comme sûr—mais également la permission de passer par procédure de reconnaissance du statut de réfugié de ce pays, le bureau n'y voit aucune objection.

Le sénateur Robertson: Prévoyez-vous cela dans le projet de loi, dans le règlement ou dans la formation du personnel? Ou souhaiteriez-vous que cette disposition soit inséré?

Le sénateur Lewis: Dans les ententes bilatérales.

[*Text*]

Senator Robertson: The minister is talking about bilateral agreements and the government is in the process of working those out now. I am not sure whether you can insert something into the direct body of legislation or whether it is better to negotiate and monitor it. What is your opinion on that?

Mr. Van der Veen: There needs to be an arrangement between countries. For an individual case the embassy of the country concerned could give an assurance that the person would be allowed to return; but that process would be cumbersome if we were talking about many refugee claimants. So the other arrangement would be a bilateral one between governments to the effect that anyone returned within "X" number of days after arrival in Canada would be readmitted into a refugee status determination procedure—something like that.

Senator Robertson: You seem to be concerned about this process that the government is now embarking on by trying to make these bilateral arrangements. If that sort of process could be addressed—and I doubt if it can be put into the legislation; I think it has to be negotiated—would you be a "partner of scrutiny", shall we say, to ensure that these bilateral arrangements were to your satisfaction?

Mr. Van der Veen: When govenments are negotiating bilateral agreements it is rare that UNHCR is involved in the drafting of the documents. But we think it is a good development. We know the government is negotiating a bilateral agreement, and I think that is a positive process. However, there have been a number of cases where other countries started to apply the safe country concepts before there were such agreements and they resulted in persons being sent back from one country to another, and back and forth—which is not positive and did not lead to refoulement or a return to the country of origin. There is an increasing incidence of persons being sent to the airport of a safe country, to an airport of a neighbouring country, and then back to the country of origin.

Senator Robertson: That is not the intention of the minister so he has to be very careful in his negotiations.

Mrs. Badiani: Of course, we cannot speak for the Canadian government, but ministerial intervention is a step in the right direction.

I think the whole problem should be examined in a general context because Canada is confronted with this problem. That is why we emphasize the point that a safe country should include the notion of readmission in the determination procedure. This would avoid orbit cases. More and more often, people are being sent from one airport to another. The solution to this would be to admit them on humanitarian grounds.

Senator Robertson: What is the minister's response to you on that particular point? Have you discussed with him how we can avoid people being in orbit?

Mrs. Badiani: I think the Canadian government is fully aware of this problem. It is interesting to remember that the High Commissioner for Refugees is promoting consultations at the European level in order to control this movement of

[*Traduction*]

Le sénateur Robertson: Le ministre parle d'ententes bilatérales et le gouvernement cherche actuellement à en conclure. Je ne sais pas si on peut insérer une disposition à cet égard dans le projet de loi lui-même ou s'il est préférable de négocier et de surveiller les ententes. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Van der Veen: Il faut qu'il y ait une entente entre les pays. Par exemple, pour un seul cas, l'ambassade du pays intéressé donnerait l'assurance que la personne est autorisée à retourner dans son pays, mais la procédure serait encombrante si les demandeurs du statut de réfugié étaient nombreux. Ainsi, les autres ententes seraient des ententes bilatérales entre les gouvernements, de sorte que quiconque est renvoyé dans son pays tant de jours après son arrivée au Canada sera, par exemple, réadmis dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Robertson: Vous semblez être préoccupé par le processus dans lequel s'engage actuellement le gouvernement en tentant de conclure ces ententes bilatérales. Si on pouvait se pencher sur ce genre de processus—et je doute qu'il puisse être inséré dans le projet de loi, car je pense qu'il doit être négocié—participeriez-vous à l'examen pour vous assurer que ces ententes bilatérales sont à votre satisfaction?

M. Van der Veen: Lorsque des gouvernements négocient des ententes bilatérales, il est rare que le HCR participe à la rédaction du document. Mais nous pensons que les progrès sont satisfaisants. Nous savons que le gouvernement négocie une entente bilatérale, et nous estimons que c'est positif. Toutefois, il y a certains cas ou d'autres pays ont commencé à appliquer les concepts de pays désignés comme sûrs avant l'existence de ces ententes, de sorte que des personnes ont été renvoyées plusieurs fois d'un pays à un autre, ce qui n'est pas positif. Mais cela n'a pas abouti à un refoulement ou à un renvoi dans le pays d'origine. De plus en plus de personnes sont envoyées à l'aéroport d'un pays désigné comme sûr, puis à celui d'un pays voisin, pour être renvoyées à nouveau dans le pays d'origine.

Le sénateur Robertson: Ce n'est pas là l'intention du ministre; il doit donc être très prudent dans ses négociations.

Mme Badiani: Bien entendu, nous ne pouvons parler au nom du gouvernement canadien, mais l'intervention du ministre constitue un pas dans la bonne voie.

Je pense qu'il faudrait examiner tout le problème dans un contexte général, car c'est tout le Canada qui y fait face. C'est pourquoi nous soulignons qu'un pays désigné comme sûr devrait englober la notion de réadmission dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Cela éviterait les cas de renvoi d'un pays à un autre. De plus en plus, on envoie des gens d'un aéroport à un autre. La solution consisterait à les admettre pour des raisons d'ordre humanitaire.

Le sénateur Robertson: Quelle réponse le ministre vous a-t-il donnée à ce sujet? Avez-vous discuté avec lui de la façon dont nous pouvons éviter de renvoyer des gens d'un pays à l'autre?

Mme Badiani: Je pense que le gouvernement canadien est pleinement conscient du problème. Il est intéressant de se rappeler que le Haut Commissariat pour les réfugiés favorise des consultations en Europe afin d'endiguer ce mouvement de

[*Text*]

refugees and to avoid orbit cases. Canada is associated with these consultations. In the general context the situation is completely under control.

Senator Robertson: I am somewhat comforted by that.

Senator Doyle: If a country which accepts the safe country concept accommodates a refugee, accepts him, and puts him through its process of haven, and then, on his own, the refugee decides that he would be better off in Canada or in the United States and takes his savings and buys a ticket to Canada or the United States and comes here, can that refugee, if he finds that he is in some way blocked from coming into this country, return to the safe country—Germany, Holland or wherever it might be? Is there a reluctance on the part of a country, having been the first host, to reaccept that refugee knowing that he might very well, at some future time, take another flight to, say, the U.S.?

Mrs. Badiani: There are many categories. If a refugee is recognized and given refugee status in another country and his situation is regular, but he then recognizes that it would be better to go to another country where there may be even better conditions, I do not think there would be a problem with that refugee returning to the country which issued the travel document and which recognized his refugee status. The problem arises for those who do not clearly have a point of entry and of admission.

Mr. Van der Veen: If a person arrives in Canada, makes a refugee claim and becomes frustrated because of the backlog so that he then goes to another country, but later finds that he wants to return to Canada, he cannot. Under Canadian law, he cannot return because he was not yet established as a landed immigrant; he was still involved in the procedure. He cannot come back to Canada and pick up at the stage where he left off. That is also the law in many European countries.

I think it would be reasonable to allow a person to return, but I think it would normally be based on a bilateral agreement between certain countries. As a result of an agreement, most countries will not allow a person to return once he has abandoned his refugee claim.

Senator Doyle: In terms of the designation of safe countries, is there much of a trend toward exceptions? Let me give you a hypothetical situation. Let us assume that Canada declared the United States to be a safe country with the exception of, say, immigrants from Chile. We would not recognize that the United States was a safe country for those people who were fleeing from Chile or some other country depending on the political circumstances of the day. Does much of that go on in the traffic to safe countries?

Mr. Van der Veen: I do not think many countries have a list of safe countries, at least, not a published list as is being discussed now in Canada. Of course, there are informal lists applied by governments with instructions to airport officials.

[*Traduction*]

réfugiés et d'éviter les mises en orbite. Le Canada participe à ces consultations. Dans le contexte général, on a la situation entièrement en main.

Le sénateur Robertson: Cela me réconforte quelque peu.

Le sénateur Doyle: Si un pays qui souscrit au concept du pays désigné comme sûr accueille un réfugié, l'accepte et le fait passer par son processus de reconnaissance du statut de réfugié et que, de son propre chef, le réfugié décide qu'il ferait mieux de s'installer au Canada ou aux États-Unis, de sorte qu'il s'achète un billet d'avion avec ses économies et se rend dans l'un de ces pays; puis, si ce réfugié découvre qu'on l'empêche d'une façon ou d'une autre de venir au Canada, peut-il retourner en Allemagne, en Hollande ou ailleurs? Un pays qui a été le premier pays d'accueil du réfugié hésite-t-il à le réaccepter, sachant qu'il pourrait très bien, à un moment donné, reprendre l'avion à destination, par exemple, des États-Unis?

Mme Badiani: Il y a de nombreuses catégories de réfugiés. Si une personne reçoit le statut de réfugié dans un autre pays et que sa situation est régulière, mais qu'il se rend compte qu'il ferait mieux de se rendre dans un autre pays où les conditions de vie sont peut-être encore meilleures, je ne crois pas que ce réfugié aurait de la difficulté à retourner dans le pays qui lui a délivré le document de voyage et qui a reconnu son statut de réfugié. Ce sont ceux qui n'ont pas de point d'entrée et d'admission qui ont un problème.

M. Van der Veen: Si une personne arrive au Canada, présente une revendication du statut de réfugié et finit pas s'impatienter en raison de l'arriéré des demandes, de sorte qu'elle se rend dans un autre pays, mais décide plus tard de retourner au Canada, elle ne peut pas le faire. Selon le droit canadien, elle ne peut revenir parce qu'elle n'a pas encore été déclarée immigrant reçu; elle n'avait pas encore franchi toutes les étapes de la procédure. Elle ne peut revenir au Canada et reprendre la procédure à l'étape où elle l'avait laissée. Ce droit s'applique également dans de nombreux pays d'Europe.

Je pense qu'il serait raisonnable d'autoriser une personne à revenir au Canada, mais cela dépendrait habituellement d'une entente bilatérale entre certains pays. À la suite d'une entente, la plupart des pays n'autoriseront pas une personne à retourner dans l'un de ces derniers une fois qu'elle a abandonné sa demande de statut de réfugié.

Le sénateur Doyle: Pour ce qui est de la désignation des pays sûrs, a-t-on tendance à faire beaucoup d'exceptions? Permettez-moi de vous présenter une situation hypothétique. Présumons que le Canada a déclaré les États-Unis pays sûr, sauf, par exemple, pour les immigrants du Chili. Nous ne reconnaîtrions pas que les États-Unis constituent un pays sûr pour les personnes qui fuient le Chili ou quelque autre pays, selon la situation politique de l'heure. Cela se produit-il fréquemment dans le mouvement vers des pays désignés comme sûrs?

M. Van der Veen: Je ne crois pas que beaucoup de pays possèdent une liste de pays désignés comme sûrs, du moins pas une liste publiée comme on en envisage actuellement une au Canada. Bien entendu, les gouvernements dressent des listes officieuses et donnent des instructions à leurs autorités aéroportuaires.

[*Text*]

We would suggest that we make the United States a safe country but, at the same time, allow a person, who claims a fear of returning to the United States, to be heard by a government official with authority—in the first step of the procedure at the border—to determine whether there is a credible basis to return that person or not. Chile or El Salvador might be on his list and the official would determine if there was a credible basis for the fear to return.

The Chairman: I should like to put a double-pronged question to you at this point.

With respect to the definition of "refugee" in the Convention, is this still a good definition or is it too broad? Would you suggest that it be refined in some way that would make it more helpful to various countries in trying to determine more quickly the refugees that are in genuine need of protection—that is, those who should be given first priority?

Do you have a feeling that most countries like a rather broad definition so that they can interpret it in different ways? Have you found this to be the case?

Mrs. Badiani: I think it has been generally recognized that the definition is still valid. Of course, very much depends on the interpretation, because, on the regional plan, the definition is larger to include violence, aggression and so many things.

In terms of the spectrum of the situation with which we are now confronted, I think the definition is considered to be a good one.

Mr. Van der Veen: Most countries would abide by the Convention definition, which is applied in 104 countries. On the regional level, in Africa there is a wider definition and in Central America there is a wider definition. European countries do not have a wider definition, but they have a humanitarian refugee status which is applied to persons who do not qualify under the criteria of the Convention but who, for humanitarian reasons, cannot be returned.

Canada has broader criteria for its refugee programs than the Convention definition would cover. The Canadian Refugee Resettlement Program can be broadly defined into three categories: The first is Convention refugees; the second is southeast Asians, boat people, regardless of whether they meet the definition of the Convention; and the third is self-exiled groups, such as east Europeans who have left eastern Europe without necessarily having a fear of persecution. I think the definition is useful as a basis, but it is felt by most countries in the world in many situations to be too strict to cover all refugee groups.

Senator Fairbairn: Getting back to the question of bilateral agreements or burden-sharing agreements, as you call them, has the High Commission itself developed any guidelines as to what it would like to see in these kinds of agreements? Secondly, you mentioned a number of European countries that have some kind of arrangements. Is there any uniformity in

[*Traduction*]

Nous suggérerions de désigner les États-Unis comme pays sûr, mais, en même temps, nous autoriserions une personne qui dit craindre de retourner aux États-Unis d'être entendue par un fonctionnaire, au cours de la première étape de la procédure, soit à la frontière, qui déterminerait si cette crainte a un minimum de fondement. Comme le Chili ou le Salvador ne figurent peut-être pas sur sa liste, c'est le fonctionnaire qui déterminerait si cette crainte a un minimum de fondement.

La présidente: Je voudrais maintenant vous poser une question à deux volets.

En ce qui concerne la définition de «réfugié» au sens de la Convention, cette définition est-elle toujours bonne ou est-elle trop large? Proposeriez-vous que ce terme soit redéfini de façon à mieux aider divers pays à tenter de déterminer plus rapidement quels réfugiés ont réellement besoin de protection, c'est-à-dire ceux auxquels il faudrait accorder la plus haute priorité?

Avez-vous l'impression que la plupart des pays préfèrent une définition plutôt large, de sorte qu'ils puissent l'interpréter de diverses façons? Avez-vous constaté que tel était le cas?

Mme Badiani: Je pense qu'il a été généralement reconnu que cette définition est encore valable. Certes, beaucoup de choses dépendent de l'interprétation qu'on en donne, car, sur le plan régional, cette définition est plus large et englobe des actes de violence, d'agression et bien d'autres choses.

Étant donné la situation à laquelle nous faisons actuellement face, je pense que cette définition est considérée comme étant bonne.

M. Van der Veen: La plupart des pays respectent la définition au sens de la Convention qu'on applique dans 104 pays. Sur le plan régional, en Afrique, de même qu'en Amérique centrale, cette définition est plus large. Dans les pays d'Europe, par contre, elle n'est pas plus large, mais on y confère le statut de réfugié pour des raisons d'ordre humanitaire aux personnes qui ne répondent pas aux critères de la Convention, mais qui, pour des raisons d'ordre humanitaire, ne peuvent être renvoyées.

Pour ses programmes destinés aux réfugiés, le Canada applique un critère plus large que la définition au sens de la Convention. Le Programme de réétablissement des réfugiés peut porter sur trois grandes catégories: premièrement, les réfugiés au sens de la Convention; deuxièmement, les réfugiés de l'Asie du Sud-est, ou les gens de la mer, indépendamment du fait qu'ils répondent à la définition donnée dans la Convention; et troisièmement, ceux qui se sont exilés de leur plein gré, par exemple, des Européens de l'Est qui ont quitté leur pays sans nécessairement craindre d'y être persécutés. Je pense que cette définition sert de base utile, mais la plupart des pays estiment que, dans bien des cas, elle est trop rigoureuse pour englober tous les groupes de réfugiés.

Le sénateur Fairbairn: Pour en revenir à la question des ententes bilatérales ou des ententes de partage du fardeau, selon votre expression, le Haut Commissariat lui-même a-t-il élaboré des lignes directrices sur les dispositions qu'il voudrait qu'on incorpore dans ce genre d'ententes? Deuxièmement, vous avez dit que certains pays d'Europe possèdent ce genre

[*Text*]

those arrangements or are they widely different from country to country?

Mr. Van der Veen: There are talks going on in Europe between governments in an effort to come to an agreement on the return of refugee claimants, and I believe that Canada and Australia take part in these talks. The High Commissioner initiated the discussions and many of them are still chaired by him. However, there is no agreement yet on this subject.

There are guidelines, not necessarily with the High Commissioner, of the executive committee of the UNHCR, and Canada is a member state with respect to these guidelines. In 1979, the committee formed conclusions, called guidelines, on refugees without an asylum country. Although they have been unanimously adopted by the committee, these guidelines only form a recommendation to countries; they have not led to any binding agreement between any countries at the moment.

Senator Fairbairn: If somebody claims that he will be in danger if he returns to an otherwise considered prescribed safe country, do you think it is enough to have the assurance of the government that he will not be sent to that country? Do think the assurance of the minister is sufficient or is this something that should in some way be written into the bill?

Mr. Van der Veen: I believe that under the current legislation, a person who comes with travel documents of another country can make a claim of persecution, and an adjudicator or refugee division member is to determine whether there is a credible basis for his claim. I do not think that the proposed bill contains a similar provision for those who come from a safe country. Therefore, if it is not possible to make such a claim or to have someone under an obligation to listen to that claim, I do not think it is really possible to have in place that sort of procedure.

Senator Stanbury: On that point, I was looking at clause 48.01(3) of Bill C-55, which just excludes anybody who does not fall within certain categories, so he would not have a chance to make a claim. The refugee is not eligible for determination of his claim by the refugee division unless various things happen. I suppose that is what you are referring to on page 4 of your brief, where you say the recommendation is that unsuccessful claimants should be given the possibility of having the negative decision reviewed before rejection at the border or removal from the territory.

I suppose you are saying that it does not do much good to have the assurance of the minister or anybody else that a person will not be returned to a safe country unless he is going to be re-admitted here and have the benefit of a determination process, if he does not have a chance to talk to anybody about it when he lands in Canada. If you are from a safe country, you will be turned around immediately, the only exception being provided for in clause 48.01(3)—sorry, there is another clause, 48.03. There, the provision is that the claimant cannot be removed from Canada to the country from which the claimant came to Canada, but that has limited exceptions, I gather. When the person arrives in the country under this bill, if it is

[*Traduction*]

d'ententes. Sont-elles uniformes ou diffèrent-elles beaucoup d'un pays à l'autre?

M. Van der Veen: Les gouvernements européens se consultent actuellement pour tenter de s'entendre au sujet du renvoi de demandeurs du statut de réfugié, et je crois que le Canada et l'Australie participent à ces pouparlers. C'est le Haut Commissariat qui a lancé les débats et bon nombre d'entre eux sont encore présidés par ce dernier. On n'a toutefois pas encore conclu d'entente à ce sujet.

Le comité de direction du HCR possède des lignes directrices, que le Haut Commissariat n'a pas nécessairement en main, et le Canada est un pays membre de ce comité. En 1979, le comité a établi des conclusions, appelées lignes directrices, au sujet des réfugiés sans pays d'asile. Bien qu'elles aient été adoptées à l'unanimité par le comité, ces lignes directrices ne constituent qu'une recommandation destinée aux pays; elles n'ont pas abouti à une entente liant actuellement des pays.

Le sénateur Fairbairn: Si quelqu'un soutient qu'il sera en danger s'il retourne dans un pays autrement considéré comme sûr, pensez-vous qu'il lui suffit d'avoir du gouvernement l'assurance qu'il ne sera pas renvoyé dans ce pays? Pensez-vous que l'assurance donnée par le ministre est suffisante ou faudrait-il insérer une disposition à cet égard dans le projet de loi?

M. Van der Veen: Je pense qu'aux termes du projet de loi actuel, une personne qui arrive d'un autre pays avec des documents de voyage peut soutenir qu'elle est menacée de persécution, et un arbitre ou un membre de la section du statut de réfugié doit déterminer si sa revendication a un minimum de fondement. Je ne crois pas que le projet de loi renferme une disposition analogue pour ceux qui viennent d'un pays désigné comme sûr. Par conséquent, s'il est impossible de faire cette revendication ou d'obliger quelqu'un à entendre cette revendication, je ne crois pas qu'il soit réellement possible de mettre ce genre de procédure en place.

Le sénateur Stanbury: À ce sujet, j'examinais le paragraphe 48.01(3) du projet de loi C-55, qui exclut simplement quiconque ne fait pas partie de certaines catégories, de sorte qu'il n'aurait aucune chance de faire une revendication. Le réfugié ne peut faire examiner sa revendication par la section du statut de réfugié à moins que divers critères ne soient réunis. Je présume que c'est ce à quoi vous faites allusion à la page 4 de votre mémoire, où vous recommandez que les demandeurs dont la revendication a été rejetée devraient avoir la possibilité de faire examiner la décision négative avant d'être refoulés à la frontière ou expulsés du territoire.

Je présume que vous dites qu'il ne sert pas à grand-chose pour une personne d'avoir du ministre ou de quelqu'un d'autre l'assurance qu'elle ne sera pas renvoyée dans un pays désigné comme sûr à moins qu'elle soit réadmise au Canada et qu'elle ait la possibilité de passer par le processus de reconnaissance du statut de réfugié, si elle n'a pas la chance de s'adresser à quelqu'un à ce sujet lorsqu'elle arrive au Canada. Si une personne arrive d'un pays désigné comme sûr, elle y sera renvoyée immédiatement, la seule exception étant prévue au paragraphe 48.01(3)—je m'excuse, il y a un autre article, l'article 48.03. On y prévoit que la demandeur ne peut être renvoyé dans le pays d'où il est venu, mais si je comprends bien, il y a quelques

[*Text*]

determined that he came from a safe country, then there is a negative determination immediately and no appeal from that negative determination.

Mr. Van der Veen: There are two decisions that can be made in the screening process. One is whether a claimant has a credible basis for conventional refugee status. If not, he can be sent back to the country of origin or to a safe country. If he claims fear at returning to the safe country and asks that his claim be determined by an adjudicator or a refugee division member, he may be found to have a credible basis for the fear of returning to the safe country.

Consider those for whom the safe country concept does not apply but who are determined not to have any credible basis for conventional refugee status and are about to be returned to the country of origin. We have asked, in accordance with the conclusions of the executive committee taken in 1983, that no one be returned to a country where he fears persecution unless some type of a review has been made to declare that he has no credible basis for refugee status. We feel that if someone is found not to be a refugee, it should be possible to review that decision before he is sent back.

Senator Stanbury: But that is not provided for in the proposed bill.

Mr. Van der Veen: No, it is not.

Senator Doyle: The complaint appears to be that perhaps the refugee fears return to the safe country, and you believe that there should be a hearing so that any credible basis for that fear can be determined. Are you not thereby inviting an extremely cumbersome procedure? It could take a great deal of time to determine whether that person's reasons for fear have a foundation respecting the second country, not just the country where he has been residing. I hate to even raise the spectre of an efficient procedure because none of us want that to be the dominating consideration. However, to me, at any rate, this suggestion is an entirely new line of investigation in which we would have to become expert, to a certain degree, in terms of handling all of the people who might feel they have reason to be frightened of the second "safe" country in addition to the original country. Do you know of any country that has that sort of procedure in place right now, that is being so sensitive to the problems of the refugee that it is willing to examine his fears regarding a second country, not just his country of origin?

Mr. Van der Veen: In many countries the refugee status determination is made on two different grounds. One ground is the refugee status itself, what is or is not a refugee. The second ground is determined by answering this question: Did he have a safe haven? Was he protected in his previous country? In Canada at the moment, these decisions are separate. The

[*Traduction*]

exceptions. En vertu de ce projet de loi, lorsque la personne arrive au Canada, si on détermine qu'elle vient d'un pays désigné comme sûr, la décision est immédiatement négative et l'on ne peut en appeler.

M. Van der Veen: On peut prendre deux décisions dans le processus de sélection. Dans le premier cas, il s'agit de savoir si la demande du statut de réfugié au sens de la Convention a un minimum de fondement. Dans la négative, le demandeur peut être renvoyé dans le pays d'origine ou dans un pays désigné comme sûr. S'il affirme qu'il craint de retourner dans le pays désigné comme sûr et demande qu'un arbitre ou un membre de la section du statut de réfugié examine sa revendication, on peut déterminer que sa crainte de retourner dans le pays désigné comme sûr a un minimum de fondement.

Prenez le cas de ceux pour qui le concept de pays désigné comme sûr ne s'applique pas, mais dont on a déterminé que la demande du statut de réfugié n'avait pas un minimum de fondement et qui sont sur le point d'être renvoyés dans le pays d'origine. Nous avons demandé, conformément aux conclusions du comité de direction établies en 1983, que personne ne soit renvoyé dans un pays où il craint d'être persécuté à moins qu'on ait procédé à un genre d'examen permettant de déclarer que sa demande du statut de réfugié n'a pas un minimum de fondement. Nous estimons que, si l'on détermine qu'une personne n'est pas un réfugié, il faudrait pouvoir examiner cette décision avant de renvoyer cette personne.

Le sénateur Stanbury: Mais cela n'est pas prévu dans le projet de loi.

M. Van der Veen: Non, c'est exact.

Le sénateur Doyle: On semble se préoccuper du fait que le réfugié craint peut-être d'être renvoyé dans le pays désigné comme sûr, et vous pensez qu'il devrait être entendu pour qu'on puisse déterminer si sa crainte a un minimum de fondement. Ne proposez-vous pas là une procédure extrêmement encombrante? Il faudrait peut-être beaucoup de temps pour déterminer si les craintes de cette personne sont fondées dans le cas du deuxième pays, et non seulement de celui où elle a résidé. Je répugne à évoquer même l'idée d'une procédure efficace, car personne parmi nous ne désire que ce soit la principale considération. Quoi qu'il en soit, de toute façon, à mon avis, cette suggestion laisse entrevoir une toute nouvelle procédure d'enquête dans laquelle il faudrait que nous devenions experts, dans une certaine mesure, pour traiter du cas de toutes les personnes qui peuvent estimer avoir des raisons de craindre d'être persécutés dans le deuxième pays «désigné comme sûr», en plus du pays d'origine. Savez-vous s'il existe un pays qui possède actuellement ce genre de procédure, qui soit tellement à l'écoute des problèmes du réfugié qu'il est disposé à examiner ses craintes à l'égard d'un deuxième pays, et non pas seulement celles à l'égard du pays d'origine?

218

M. Van der Veen: Dans bien des pays, la reconnaissance du statut de réfugié se fait de deux façons différentes. Dans le premier cas, on se demande ce qu'est un réfugié. Dans le deuxième, on se pose les questions suivantes: Était-il en lieu sûr? Était-il protégé dans le pays où il résidait antérieurement? Au Canada, pour l'instant, ces décisions sont distinctes.

[*Text*]

refugee status determination procedure does not determine if there was a safe country; it only determines whether someone has a well-founded fear of persecution. What they say is not that a person who comes from a third country is referred immediately to a refugee board, but that in the initial screening procedure while still at the airport, or at the land border, it is possible that an official who is trained to listen to such claims determines that there is a credible basis for the fear of return to that country. It is very likely that when that official gets for the first time a claim against a country that is very far away from Canada, but on which he has never had any information, he would have to refer it onwards, because he doesn't know; but if you get on a regular basis, such as we have at the moment, a refugee claimant from Germany, Holland, or the United States, it should be possible for that official at the border or at the airport to get some know-how or some knowledge on what is the situation of different refugee groups in those countries.

So we do not think that this will be an extremely cumbersome process; but we admit that by requiring another decision to be made, involving another time factor, that has to be considered.

Senator Doyle: The only thing that I can see springing from that kind of procedure is that if a well briefed official at the airport said "No, you do not qualify", we would be faced with a demand for an appeal from that process, since it would be an arbitrary decision by an individual, and therefore they should have the right to counsel and the right to an appeal procedure. We would be going into another chain; and whether or not that might be desirable is something to be examined. I see that risk.

The Chairman: I thank our witnesses. There appear to be no further questions. We are very grateful for your appearance here today.

Mrs. Badiani: Madam Chairman, may I ask whether you could check with the library as to whether or not the conclusions are available? It would be extremely useful for the members to go through the text and to analyze it.

The Chairman: I agree. We will be happy to make that available to all of the members.

Honourable senators, we are pleased to have with us this morning members of the Refugee Status Advisory Committee. Mr. Joe Stern is the chairman. On his left we have Mr. Sergio Poggiono, Director of Operations. With them are two other members of the advisory committee: Mrs. Susan Davis and Mr. Bill Barton.

We are pleased to have you with us once again, Mr. Stern. Do you have an opening statement?

Mr. Joseph B. Stern, Chairman, Refugee Status Advisory Committee: Madam Chairman, I would like to make a few opening remarks. I have not prepared an opening statement. My two colleagues would also like to make a few remarks. But

[*Traduction*]

Dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, on ne détermine pas si le pays était sûr; on ne cherche qu'à déterminer si la crainte de persécution est fondée. On ne dit pas qu'une personne qui arrive d'un pays tiers est renvoyée immédiatement à une Commission du statut de réfugié, mais que, pendant la procédure initiale de sélection, pendant que la personne se trouve encore à l'aéroport, ou à la frontière du pays, il est possible qu'un fonctionnaire qui a reçu une formation pour entendre ces revendications détermine que sa crainte de retourner dans ce pays a un minimum de fondement. Il est fort probable que lorsque ce fonctionnaire reçoit pour la première fois une revendication contre un pays qui est très éloigné du Canada, mais sur lequel il n'a jamais eu de renseignements, il devra référer le cas à un niveau plus élevé, car il ignore comment procéder; mais si le fonctionnaire se trouvant à la frontière ou à l'aéroport accueille régulièrement, comme c'est le cas actuellement, un demandeur du statut de réfugié en provenance d'Allemagne, de Hollande ou des États-Unis, il devrait lui être possible d'acquérir des connaissances sur la situation de différents groupes de réfugiés dans ces pays.

Ainsi, nous ne croyons pas que ce sera un processus extrêmement encombrant, mais nous admettons qu'il faudra tenir compte du fait qu'une autre décision devra être rendue, ce qui prend encore du temps.

Le sénateur Doyle: Le seul risque que peut poser ce genre de procédure, c'est que si un fonctionnaire bien informé se trouvant à l'aéroport déclare que le demandeur n'est pas admissible à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, il fera l'objet d'une demande d'appel puisqu'il s'agit d'une décision personnelle arbitraire et, partant, le demandeur devrait avoir le droit de recourir aux services d'un avocat et d'en appeler de la décision. Il faudrait alors passer par une autre série de formalités; il y aurait donc lieu de déterminer si cela est souhaitable ou non. C'est le risque que j'entrevois.

La présidente: Je remercie nos témoins. Il semble n'y avoir aucune autre question. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir comparu aujourd'hui.

Mme Badiani: Madame la présidente, pourriez-vous vous informer auprès de la Bibliothèque pour savoir si elle a les conclusions en main? Il serait extrêmement utile que les membres du Comité prennent connaissance du texte et l'analysent.

La présidente: J'en conviens. Nous serons heureux de le mettre à la disposition de tous les membres du Comité.

Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir ce matin des membres du Comité consultatif du statut de réfugié. M. Joe Stern en est le président. À sa gauche, M. Sergio Poggiono, directeur des Opérations. Les accompagnent deux autres membres du comité consultatif: M^me^ Susan Davis et M. Bill Barton.

Monsieur Stern, nous sommes heureux de vous accueillir encore une fois. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

M. Joseph B. Stern, président, Comité consultatif du statut de réfugié: Madame la présidente, je voudrais faire quelques observations préliminaires. Je n'ai pas préparé de déclaration d'ouverture. Mes deux collègues voudraient également formu-

[*Text*]

we would like to devote as much time as possible in our appearance to give senators an opportunity to question us on our experience in dealing with refugee claims.

For myself, and on behalf of my colleagues, I thank you most sincerely for the privilege of testifying before the Senate on this legislation. It was clear from the testimony we heard from the representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugee—and certainly from the debate that has proceeded these hearings today—that you are well informed on the principle issues that remain; and I do not think it is necessary for us to go through an elaborate analysis of those issues again, unless you have particular questions that relate to some aspects of them.

I wish to say, though, that there are things that we should always bear in mind. The first is that the purpose of Bill C-55—and, indeed, it is the need for Bill C-55—has to do with the protection of refugees. For all of the debate, all of the public commentary, and all of the misunderstanding, we may have lost sight of the fact that the legislation is to exist for that purpose alone. Bill C-55 replaces the provisions of the Immigration Act of 1976 which dealt with refugee determination procedures that are no longer seen to be able adequately to fulfil Canada's obligations under the convention. The fact that we had procedures at all in the 1976 bill, which came into law in 1978, arose from the conviction among many Canadians—and one that is certainly shared by the High Commissioner himself—that being a signatory to the country is no assurance of fulfilling the obligations of the Convention. An important step toward fulfilling those obligations is having a fair system for the determination of refugee claims—and that is what we are trying to accomplish.

I say that by way of preamble because at the end of the day—and the end of the day is not when the legislation is passed or proclaimed; the end of the day is when it is in operation and we will be able to say whether we have or have not fulfilled our obligations to provide opportunity fairly for people to seek recognition as refugees and to fulfil our obligations toward those who are indeed refugees—the judgment of the legislation will be not on how many people we were able to keep out of the country, and not how efficient the system was by administrative measurements, but whether or not refugees who came to our territory seeking protection found the protection to which they were lawfully entitled.

I am fearful—and I am sure that other witnesses who have appeared before you have expressed a similar concern—that when in retrospect we look at this legislation and see whether or not it has been effective, as it is now proposed we may not be assured that, in fact, every refugee who came to Canada, and who genuinely needed our protection, was, in fact, accorded that protection.

I would like to say also, so that it is understood, that the *status quo* is clearly no longer tolerable. The choice before the

[*Traduction*]

ler quelques observations, mais nous voudrions consacrer le plus de temps possible à répondre aux questions des sénateurs au sujet de notre expérience en matière de revendications du statut de réfugié.

En mon nom et en celui de mes collègues, je vous remercie très sincèrement de nous accorder le privilège de témoigner devant le Sénat au sujet de ce projet de loi. Les témoignages des représentants du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont clairement démontré—tout comme l'a démontré le débat qui a précédé les audiences d'aujourd'hui—que vous êtes bien informés des questions de principe qui demeurent; et je ne crois pas qu'il nous soit nécessaire de procéder encore une fois à une longue analyse de ces problèmes, à moins que vous n'ayez des questions précises à poser au sujet de certains aspects liés à ces problèmes.

Je dois toutefois vous dire que nous devons toujours garder certains points à l'esprit. Le premier, c'est que l'objet du projet de loi C-55, c'est la nécessité de protéger les réfugiés. En raison de tous les débats, de tous les commentaires du public et de tous les malentendus que cette question a suscités, nous avons peut-être publié le fait que le projet de loi C-55 existe à cette seule fin. Il remplace les dispositions de la Loi sur l'immigration de 1976 qui traitaient des procédures de reconnaissance du statut de réfugié, et dont on estime qu'elles ne permettent plus de bien honorer les obligations que le Canada a contractées en vertu de la Convention. Le fait que des procédures aient bien été établies dans le projet de loi de 1976, qui a été adopté en 1978, découle de la conviction chez de nombreux Canadiens—conviction que partage assurément le Haut Commissariat lui-même—que le fait d'être un signataire de la Convention ne garantit en rien que le pays remplira ses obligations envers cette dernière. La mise sur pied d'un système équitable d'examen des demandes de statut de réfugié constitue une importante étape vers le respect de ces obligations. C'est ce que nous essayons maintenant d'accomplir.

Je dis cela en guise de préambule parce qu'au bout du compte, soit non pas le jour où la loi sera adoptée ou proclamée, mais le jour où elle aura été mise en application et que nous pourrons dire si oui ou non nous avons rempli nos obligations, si nous avons vraiment donné à tous l'occasion de se faire reconnaître comme réfugiés, et si nous avons rempli nos obligations envers ceux qui ont été reconnus comme réfugiés, au bout du compte donc on ne jugera pas la loi en fonction du nombre de personnes à qui nous avons interdit l'entrée au pays et de l'efficacité du système selon des normes administratives, mais en fonction du nombre de réfugiés qui, venus au Canada à la recherche d'un pays sûr, y ont trouvé la protection à laquelle ils avaient légalement droit.

À l'instar des autres témoins qui ont comparu devant le Comité, je crains que, lorsque nous évaluerons le degré d'efficacité de cette loi, dans son libellé actuel, nous ne puissions affirmer avec certitude que tous les réfugiés venus au Canada, et qui avaient vraiment besoin de notre protection, l'ont en fait obtenue.

J'aimerais également dire, pour que ce soit clair, que le *statu quo* ne peut être toléré. Le Sénat, et le gouvernement, n'ont

[*Text*]

Senate—and certainly the choice for the government—is not to pass new legislation or to persist with the existing legislation. The existing legislation no longer works and new legislation is critically needed.

Before the Singh decision we had legislation which was more or less workable, but which was not fair. That was the essence of the Singh decision. Since the Singh decision we have had procedures that are fair, but the system has become unworkable. I fear that the legislation as it is now drafted will be neither fair nor workable. I feel strongly, however, that there is within the framework of the legislation the foundation for a system that is fair and workable. I know that, indeed, that is the objective of your exercise in these hearings, to arrive at those amendments that will ensure that these characteristics are in the legislation.

My colleagues with me this morning, Susan Davis and Bill Barton, have both been members of the Refugee Status Advisory Committee for over five years. Susan Davis, prior to becoming a member of our committee, was the legal representative, the protection officer in Canada with the Office of the U.N. High Commissioner for Refugees and her speciality is in international law. Bill Barton has been a career diplomat. He was the former ambassador to the U.N. in New York and in Geneva, and was instrumental in setting up the Canadian Office of the U.N. High Commissioner for Refugees. I think that their experience in dealing with hundreds of thousands of refugee claims will give you an insight that you have not previously had into the actual process, as opposed to the abstractions of the principles of justice, administrative necessity and statute.

My concerns with the legislation are in principally three areas. One concern is with the pre-screening of refugee claimants on the principle of sending them to a safe third country through which they have passed on their way to Canada. My second concern is over the independence of the decision-making processors and the decision-makers themselves; and third is the absence of a review on the merits of the case. Let me briefly deal with these points.

The question of a safe country in your discussions with representatives from the Office of the U.N. High Commissioner, I think, has illustrated to you the difficulty with this concept. I do not know of anyone responsibly involved in refugee determination in Canada and concerned about refugee determination internationally who would argue against the principle of having people remain in countries where it is safe for them to remain—that is, to discourage what we have described as the irregular movement of refugees once they have found safe territory. The obligation of the Convention to which countries have collectively undertaken responsibility is to ensure that people are not persecuted, and, by sharing with other responsible countries the obligations of providing the protection that refugees require, Canada does not offend that principle. The issue, of course, is how that determination is made and the assurance that the country is indeed safe. I do not believe the Supreme Court would accept—and I know that many Canadians are reluctant to accept—the idea that the mere declaration

[*Traduction*]

pas le choix: comme la loi actuelle ne fonctionne pas, il en faut absolument une nouvelle.

Avant l'affaire Singh, la loi était plus ou moins viable, mais injuste. C'était là l'essence de la décision dans l'affaire Singh. Depuis cette décision, nous avons mis en place un processus équitable, mais impraticable. Je crains que, dans son libellé actuel, la loi ne soit ni juste ni viable. Je crois fermement, cependant, que le cadre général de la loi comprend les fondements d'un système qui serait juste et viable. Le but des présentes audiences est justement de mettre au point des modifications qui garantiront que ces caractéristiques seront insérées dans la loi.

Mes deux collègues ici présents, M^me^ Susan Davis et M. Bill Barton, sont tous deux membres du comité consultatif sur le statut de réfugié depuis plus de cinq ans. Avant de devenir membre de ce comité, M^me^ Susan Davis était la représentante juridique et l'agent de protection du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et sa spécialité est le droit international. M. Bill Barton a été un diplomate de carrière. Il a été ambassadeur aux Nations Unies à New York et à Genève et a participé à la mise sur pied du Bureau canadien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Comme ils ont une grande expérience en matière de demandes de statut de réfugié, ils vous donneront une bien meilleure idée du processus lui-même que n'ont pu le faire les témoins qui ont parlé des principes de justice, de normes administratives et législatives.

Les réserves que j'ai à propos de la loi sont principalement de trois ordres. La première concerne la pré-sélection des demandeurs de statut de réfugié, qui consiste à renvoyer ces personnes dans le pays tiers qu'ils ont traversé pour se rendre au Canada et qui est considéré comme un pays sûr. La deuxième concerne l'objectivité des personnes qui traitent et prennent les décisions. La troisième concerne l'absence d'un processus d'examen de la validité des dossiers individuels. Laissez-moi résumer ces trois points.

Le témoignage des représentants du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies sur la question des pays dits sûrs a fait ressortir l'ambiguïté de ce concept. Quiconque a exercé des fonctions relatives à la détermination du statut de réfugié au Canada et qui se préoccupe de la reconnaissance de ce statut à l'échelon international ne contesterait pas le principe suivant lequel il importe d'inciter les gens à demeurer dans des pays sûrs. C'est-à-dire le principe qui veut que l'on dissuade ce que l'on a appelé le mouvement irrégulier des réfugiés une fois qu'ils ont trouvé un pays sûr. L'obligation de la Convention envers laquelle les pays se sont collectivement engagés est de garantir que les gens ne seront pas persécutés, et le Canada n'enfreint pas ce principe en partageant avec d'autres pays responsables l'obligation de fournir la protection dont ont besoin les réfugiés. Bien sûr, le problème sont les critères utilisés pour déterminer si le pays tiers est vraiment sûr. Je ne crois pas que la Cour suprême souscrirait à l'idée—et je sais que nombre de Canadiens n'y souscrivent pas—suivant laquelle la simple dési-

[*Text*]

of a country as being safe is in itself a guarantee that it is safe. This is at the heart of the issue.

The legislation as now drafted provides little guidance on how a country is determined to be safe. I think it would be useful and tremendously reassuring if the legislation included criteria that would establish that a country was safe. The criteria that I would propose as a minimum for the legislation would be the following: First, that the country to which an individual is removed be a signatory to the Convention or have undertaken a legal obligation to protect refugees. There are countries that because of regional agreements and other laws undertake responsible obligations toward refugees, even though they are not signatories to the Convention. And we know that there are signatories to the Convention who do not protect refugees. Second, procedures should exist under the law of that country to allow for the adjudication of the person's refugee claim. Third, the individual being removed from Canada should be guaranteed re-admittance to the country and the right to make a refugee claim. Fourth, the country's practices with respect to the adjudication of refugee claims should be fair. That is, the country should be seen, through its actual record of dealing with refugee claims, to be abiding by the principle of non-refoulement. Fifth, it should be shown that it is safe for the applicant to remain in that country. We have had situations arise where countries with good human rights records and with responsible systems for refugee determination were not able to provide protection to all the people in their territory. We had a recent claim from France by an Iranian who was very involved in Iranian politics in France; some of his associates had been killed and he claimed that the French Government could not guarantee his safety. As a result, he came to Canada. A person deserves the opportunity to present that kind of evidence. That opportunity is not available under the legislation, and that is the crux of the issue.

The individual in Canada should be given an opportunity at the inquiry to present evidence with respect to all these matters—evidence that might lead to the reasonable conclusion that it was safe for him or her to be sent to that country. This, of course, requires that the decision-maker have the discretion to hear such evidence and independently to make the appropriate decision.

I have not presented to you the summaries from the Singh decision that relate to the application of section 7 of the Charter and to refugee determination. I have some specific legal references to which I will be happy to refer if that is your wish. However, you must know that the decision was unequivocal in saying that a refugee claimant is clearly covered under section 7 of the Charter. That is, the right to have that claim heard is an important part of the Charter. The substantive content of fundamental justice is that whoever adjudicates that claim must act fairly, in good faith and without bias, and the claimaint must have the opportunity to adequately state his or her case. In essence, what is required is to ensure that individuals are entitled to the degree of participation necessary to bring to the attention of the decision-maker any fact or argument of

[*Traduction*]

gnation d'un pays comme sûr est en tant que telle une garantie que ledit pays est sûr. C'est là le cœur du problème.

Dans son libellé actuel, le projet de loi comporte peu de directives sur les méthodes de détermination d'un pays comme sûr. À mon sens, il serait utile et très rassurant si le projet de loi comprenait des critères en fonction desquels on pourrait juger si un pays est sûr. Les critères minimuns que je propose d'y inscrire sont: en premier lieu, que le pays où un demandeur est renvoyé soit un signataire de la Convention ou se soit juridiquement engagé à protéger les réfugiés. Il existe des pays qui, en vertu d'ententes régionales ou d'autres lois, s'engagent à protéger les réfugiés, même s'ils ne sont pas signataires de la Convention. Nous connaissons par contre certains signataires de cette dernière qui ne protègent pas les réfugiés. En deuxième lieu, le pays devrait avoir prévu, en vertu d'une loi, un processus d'examen des revendications du statut de réfugié. En troisième lieu, on devrait garantir à la personne renvoyée du Canada le droit d'y revenir et de revendiquer le statut de réfugié. En quatrième lieu, les pratiques du pays en ce qui concerne l'examen des demandes du statut de réfugié devraient être équitables; c'est-à-dire que le pays en question devrait, d'après son dossier en matière de traitement des demandes de statut de réfugié, se conformer au principe du non-refoulement. En cinquième lieu, il devrait être évident que ledit pays est sûr et que le demandeur peut y résider en toute sécurité. Il est arrivé, dans certains pays dont le dossier en matière de droits de la personne est excellent et dont les pratiques en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié sont équitables, n'ont pu offrir leur protection à toutes les personnes présentes à l'intérieur de leurs frontières. Par exemple, tout récemment, un Iranien très engagé politiquement en France, et dont certains des compagnons avaient été tués, nous a fait parvenir une demande de France, le gouvernement de ce pays ne pouvant garantir sa sécurité. Il est par conséquent venu au Canada. Tout réfugié a le droit de présenter ce genre de preuve. Ce que ne permet pas l'actuelle loi, et c'est là le cœur du problème.

On devrait garantir au Canada la possibilité au demandeur de présenter les preuves intéressant tous les aspects du problème lors de l'enquête, preuves qui pourraient mener à la conclusion raisonnable que le pays où on veut le renvoyer est sûr dans son cas. Il faut donc que la personne qui prend la décision ait la possibilité d'entendre de telles preuves et d'en arriver en toute objectivité à la décision appropriée.

Je n'ai pas donné le résumé de la décision dans l'affaire Singh, qui concerne l'application de l'article 7 de la Charte et le processus de détermination du statut de réfugié. J'ai en ma possession certaines références juridiques que je serais heureux de vous faire connaître si tel est votre souhait. Cependant, il faut que vous sachiez que la décision a été non équivoque, c'est-à-dire qu'il a été décidé qu'un demandeur de statut de réfugié est clairement protégé par l'article 7 de la Charte. Le droit de faire entendre une revendication est un élément important de la Charte. En vertu des principes de justice fondamentale, d'une part, quiconque examine une demande de statut de réfugié doit faire preuve d'équité, être de bonne foi et ne pas faire preuve de parti pris et, d'autre part, le demandeur doit avoir la possibilité de faire entendre sa cause d'une façon adé-

[*Text*]

which a fair-minded official or authority would need to be informed in order to reach a rational result.

As a result of the Singh decision, section 71 of the present Immigration Act was struck down because it did not provide procedural safeguards. I fear we are going down the same path again by having determinations made by third parties—in this case through the assertion by Cabinet that an individual is returnable to a third country based on a pre-judgment without any actual determination of the situation by the decision-maker. This would, as in the Singh case, preclude the claimant from, as Justice Wilson stated, " . . . an opportunity to make an effective challenge to the information or policies which underline the minister's decision to reject this claim."

I believe the discretion is particularly important if the legislation ultimately passed contains the provision that now exists that it is the Cabinet that should decide whether or not a country is safe. I strongly believe that this is not in Canada's interests; it is not in the government's interests and it is not in the refugees' interests to have the government involve itself in that kind of determination.

The Government of Canada, of course, is continuously brought under enormous pressure by other countries, and I believe it is very much to the advantage of the government to be able to refer questions of refugee status to independent tribunals which have arms' length relationships with the government. We know that there has been a debate over whether or not the U.S. will be declared a safe country for Central American refugees. That is an important question, because a lot of Central American refugees come to Canada through the U.S. You will hear testimony about the practices in the U.S. with respect to Central American refugees compared to other countries. I can imagine the difficulty Cabinet would have in making a determination that it was unsafe to send Central Americans back to the United States. There is no question that that kind of decision would generate headlines such as: "Canadian government declares U.S. unsafe for Central American refugees." That is precisely the type of situation that should be avoided.

Therefore, because of the pressures that are reasonably brought to bear on the government—which, after all, on a daily basis enters into a variety of initiatives with other governments—the fear will be that our determination that a particular country is safe has as much to do with our bilateral relationship with that country as with the facts under which we would truly assess whether or not it is safe for an individual to be returned there.

For these reasons—and because this is precisely what the Singh decision was all about—the presumption of safety must be tested and must be subject to evidence that can be brought forward by the claimant. Also, discretion must be given to the decision-maker. If there is no discretion, there is no hearing, and of course, if there is no hearing, one can hardly argue that

[*Traduction*]

quate. Essentiellement, ce qu'il importe est d'assurer aux demandeurs la possibilité de porter à l'attention de la personne qui décide en la matière tout fait ou toute opinion dont aurait besoin tout fonctionnaire impartial pour prendre une décision juste.

Par suite de la décision dans l'affaire Singh, l'article 71 de l'actuelle Loi sur l'immigration a été annulé parce qu'il ne comprenait pas de garanties en matière de procédure. Je crains une répétition de cette situation si nous laissons la détermination au soin d'une tierce partie, dans le cas présent le Cabinet qui pourrait affirmer que l'on peut renvoyer un réfugié dans un pays tiers en fonction d'une présélection sans qu'il y ait eu de véritable examen de sa situation par un arbitre. Comme dans l'affaire Singh, cela priverait le demandeur, ainsi que l'a déclaré madame la juge Wilson, de la possibilité de contester l'information ou les politiques sur lesquelles le ministre s'est fondé pour rejeter sa revendication.

À mon avis, le pouvoir discrétionnaire revêt une importance particulière si, une fois adopté, le projet de loi comprend l'actuelle clause suivant laquelle il incombe au Cabinet de décider si un pays est sûr ou non. Je crois fermement qu'il n'est pas dans l'intérêt du Canada, ni du gouvernement ni des réfugiés que le gouvernement se charge de désigner les pays sûrs.

Certes, le gouvernement du Canada subit d'énormes pressions de façon continuelle de la part d'autres pays et je crois qu'il serait beaucoup plus avantageux pour lui de laisser à des tribunaux indépendants le soin de juger les affaires de statut de réfugié. Nous savons qu'a été débattue la question de savoir si oui ou non les États-Unis seraient désignés comme un pays sûr pour les réfugiés provenant de l'Amérique centrale. Cette question est importante parce qu'un grand nombre de réfugiés de l'Amérique centrale viennent au Canada en passant par les États-Unis. Vous entendrez des témoignages sur les pratiques américaines en matière de réfugiés de l'Amérique centrale comparativement à ceux d'autres pays. Je n'ai pas de mal à imaginer les difficultés qu'aura le Cabinet à décider qu'il vaudrait mieux ne pas renvoyer des réfugiés d'Amérique centrale aux États-Unis. Une telle décision provoquerait à n'en pas douter la parution d'articles avec des titres comme: «Le gouvernement canadien déclare les États-Unis peu sûrs pour les réfugiés d'Amérique centrale». C'est précisément le genre de situation qu'il faut éviter.

Compte tenu des pressions que subit normalement un gouvernement qui, après tout, conclut tous les jours des ententes sur une variété de sujets avec d'autres gouvernements, il est à craindre que la désignation d'un pays en particulier comme sûr soit liée tout autant aux relations entretenues avec ce pays qu'aux faits en vertu desquels on jugerait si vraiment ledit pays est suffisamment sûr pour qu'on puisse y renvoyer un réfugié.

Pour ces raisons—et que c'est là précisément le sens de la décision dans l'affaire Singh—il faut vérifier l'hypothèse que le pays est sûr et l'étayer de preuves que pourraient présenter les demandeurs En outre, la personne chargée de prendre la décision doit avoir un pouvoir discrétionnaire, faute de quoi il n'y a pas d'audiences et, s'il n'y a pas d'audiences, on pourrait pré-

[*Text*]

the principles of fairness or fundamental justice have been adhered to.

With respect to the independence of decision-makers, again it is the role of an adjudicator. I have no problem with adjudicators as individuals being independent and competent people. However, the problem is that adjudication is an integral part of the immigration process; in fact, the reason for the existence of the inquiry system is that there is a presumption that individuals who appear at an inquiry have no lawful or valid reason for being in Canada. A person appears at an inquiry because a report has been issued stating that there is *prima facie* evidence that the person has no lawful reason for being here, and the inquiry system then exists to remove people from the country.

Therefore, to involve an adjudicator in the issues of refugee determination—a person who, at one hearing, is making a decision on admissibility with respect to immigration criteria and at the same time is making a decision on admissibility of refugee determination criteria—is, I believe, to cause confusion in the roles of the officials and to create an apprehension of bias. I would hope that a solution could be found to allow the adjudicators to do what they must, and do so responsibly under the Immigration Act, and to allow independent decision-makers on the refugee tribunal to partake in those aspects of the process that they are uniquely qualified to conduct.

On the question of review on merit, you have already had a statement from the High Commissioner's representatives. That, I think, put before you the argument most eloquently, and I hope compellingly. Under the present system there is manifestly a need for review. In the past year I have been able to identify 322 cases where negative decisions were overturned for positive decisions through the process of review that takes place within the existing system. In 70 cases the minister's delegate said yes to refugee claims for which the Refugee Status Advisory Committee had provided a negative recommendation; in 84 claims that had gone through the system during this period of time, it was only at the stage of reviewing the reasons that would be going out to the claimant that we identified errors that had taken place in either the factual situation or the application of jurisprudence. In those 84 cases where negative decisions had been made, I wrote memoranda to the minister, recommending that he personally find the person to be a refugee based on the review of the cases, and in all of these cases the minister concurred.

During this same period of time, the Immigration Appeal Board said yes to 168 claimants whose claims had been turned down by the Refugee Status Advisory Committee. So, apart from all of the other internal safeguards that we have at the Refugee Status Advisory Committee, this past year 322 individuals were found to be refugees who would not have been so found had the determination rested entirely on the first level of adjudication.

Mr. Chairman, let me say that this scenario has occurred under the best of systems; that is, under a centralized system where we have members of outstanding quality, such as my

[*Traduction*]

tendre que les principes d'équité et de justice fondamentale n'ont pas été respectés.

En ce qui concerne l'indépendance des personnes chargées de décider, c'est encore le rôle des arbitres. Il ne fait pas de doute que les arbitres sont des personnes compétentes et indépendantes. Cependant, le problème est que l'arbitrage fait partie intégrante du processus d'immigration; en fait, l'existence même du système d'enquête repose sur le fait que l'on présume que les personnes comparaissant à une enquête n'ont aucun motif valide ou légal d'être au Canada. Une personne comparaît à une enquête parce qu'a été établi un rapport précisant qu'il n'y a à première vue aucune preuve que la personne a un motif légal pour être au Canada; le système d'enquête sert alors à renvoyer ce genre de personnes du Canada.

Par conséquent, le fait de recourir à un arbitre dans les questions de reconnaissance du statut de réfugié, arbitre qui, à une audience, rend une décision sur l'admissibilité conformément à des critères d'immigration, et qui, au même moment, rend une décision sur l'admissibilité de critères de reconnaissance du statut de réfugié entraîne à mon sens une confusion dans le rôle des fonctionnaires et une possibilité de parti pris. Il est à espérer qu'on trouvera une solution permettant aux arbitres de faire ce qu'ils ont à faire, d'une façon responsable, en vertu de la Loi sur l'immigration, et à des membres indépendants chargés de décider et composant le tribunal du statut de réfugié de participer aux aspects du processus qu'il sont les seuls qualifiés à entreprendre.

Troisièmement, il y a la question de l'examen des mérites. Les représentants du Haut Commissariat ont déjà témoigné et ont, à mon avis, présenté la question d'une façon très claire et très convaincante. Avec le système actuel, la nécessité d'une révision est manifestement présente. Depuis un an, j'ai pu identifier 322 affaires où l'on a cassé la décision de rejet au moyen du processus de révision inhérent au système actuel. Dans 70 dossiers, les délégués du ministre ont répondu affirmativement à des revendications de statut de réfugié auxquelles le Comité consultatif sur le statut de réfugié avait donné une réponse négative. Des 84 demandes qui ont été traitées pendant cette période, c'est seulement au stade de l'examen des motifs que nous avons décelé des erreurs commises soit dans les faits ou dans l'application de la jurisprudence. Dans ces 84 affaires où des décisions négatives avaient été prises, j'ai écrit au ministre, lui suggérant d'accorder le statut de réfugié en se fondant sur le réexamen des dossiers, et dans tous ces cas, le ministre a acquiescé.

Pendant cette même période, la Commission d'appel de l'immigration a accédé à la demande de 168 personnes dont les revendications avaient été rejetées par le Comité consultatif sur le statut de réfugié. Par conséquent, outre les autres garanties internes du Comité consultatif sur le statut de réfugié, depuis un an, il y a eu 322 personnes qui ont été reconnues comme réfugiés, mais qui ne l'auraient pas été si le processus de reconnaissance s'était arrêté à la première étape.

Madame la présidente, je dois vous dire que cette situation s'est produite pendant qu'était en place le meilleur des systèmes; c'est-à-dire un système centralisé où les membres sont de

[*Text*]

two colleagues here present with me today, and where we have loose requirements for the consideration of evidence. In other words, we can consider any information and we do have access directly to excellent research facilities. Under the new system, you have a highly decentralized board; you have a lot of new members; you have a large number of part-time members serving for only a two-year period, who may or may not have enough exposure to claims to develop a sense of jurisprudence. On the facts I do not know how anyone could argue that, if we have no review on merit, there will be no refugees refouled from Canada. It is absolutely certain that, without a review on merit, genuine refugees will be removed from Canada, and it is absolutely certain that some of those refugees that are removed will be tortured, will be imprisoned and will die.

Mr. Chairman, the argument against a central review is an argument of administrative convenience. It is an argument of cost and of time, and I think these arguments have been dealt with. Various proposals were put forward, particularly in what had become known as the Hawkes model, which was a proposal for a refugee system on which, virtually, consensus was achieved under the leadership of Mr. Jim Hawkes, who was then chairman of the parliamentary committee.

Mr. Chairman, I state this strongly because it gets back to the first point that I made; the object of the legislation is to protect refugees, and it will be an indictment of this legislation if genuine refugees end up in the prisons and in the graves of the countries that persecute them. I do not believe that we should risk that, and I do not believe that the Supreme Court would allow us to risk that. Let me just quote what Madam Justice Wilson has said about the whole question of administrative necessity or convenience relating to the issue of section 7 of the Charter:

> No doubt considerable time and money can be saved by adopting administrative procedures which ignore the principles of fundamental justice but such an agrument, in my view, misses the point of the exercise under section 1 (of the Charter).

To justify limitations under section 7 rights, one must show that they are in and of themselves reasonable limits, not that they would make for a more efficient and cost-effective system. This is why, as I have said, we have the potential to have a system that is both unfair and unworkable; unfair because refugees may be denied an opportunity to present evidence and to challenge evidence used against them, and unworkable because these provisions are certain to be challenged in the court. If they are upheld, we will end up in worse administrative chaos than we have now, because I cannot imagine how Parliament and how the country can mobilize itself in terms of the emotional and intellectual resources necessary to re-debate these issues once again in a year from now or two years from now.

Before turning the opportunity over to my colleagues to make some remarks, I would like to speak to an issue that is not central to the refugee determination process but that is

[*Traduction*]

compétence supérieure, comme mes deux collègues ici présents, où les conditions d'admission des preuves sont souples, où l'on peut tenir compte de tout renseignement, où l'on dispose d'excellents moyens de recherche. Avec le système actuel, la commission est très décentralisée, beaucoup de membres sont nouveaux, beaucoup de membres sont à temps partiel et ne serviront que pendant deux ans, et n'ont peut-être pas une grande expérience du processus de revendication qui leur aurait permis d'acquérir une certaine connaissance de la jurisprudence. Dans les faits, je ne connais personne qui pourrait soutenir que s'il n'y a pas d'examen du mérite, aucun réfugié ne sera refoulé du Canada. Il est absolument certain que, sans un examen des mérites, de véritables réfugiés seront expulsés du Canada et il est tout aussi évident que certains de ces réfugiés seront torturés, emprisonnés, voire tués.

Madame la présidente, l'argument contre un examen centralisé est un argument d'ordre administratif; il met en cause le temps et l'argent nécessaires. Je crois que l'on en a parlé. Diverses propositions ont été faites, particulièrement celle que l'on appelle la proposition Hawkes, qui prévoyait la création d'un système de réfugié et à propos de laquelle il y avait eu unanimité sous la direction de M. Jim Hawkes, qui était alors président du Comité parlementaire.

Madame la présidente, j'aimerais souligner fortement ce qui suit parce qu'il s'agit du premier point dont j'ai parlé, à savoir que le but du projet de loi est de protéger les réfugiés, et on le condamnera si de véritables réfugiés finissent dans les prisons et meurent dans les pays qui les persécutent. Je ne crois pas qu'il faille courir ce risque et je ne crois pas que la Cour suprême nous le permettrait. Prenez, par exemple, ce que madame la juge Wilson a dit à propos de la question de la nécessité ou convenance administrative relativement à l'article 7 de la Charte:

> Nous pourrions sans doute économiser beaucoup de temps et d'argent en établissant des procédures administratives qui ne tiennent pas compte des principes de justice fondamentale, mais à quoi servirait, à ce moment-là, l'article 1 de la Charte qui garantit les droits et libertés qui y sont énoncés.

Pour justifier l'imposition de limites aux droits énumérés à l'article 7, il faut démontrer que ces limites sont raisonnables et non pas qu'elles serviraient à créer un système plus efficace et moins coûteux. Voilà pourquoi, comme je l'ai dit, nous pourrions créer un système à la fois injuste et inefficace; injuste parce qu'il refuserait aux réfugiés le droit de présenter des preuves et de contester les allégations utilisées contre eux, et inefficace parce qu'il est certain que ces dispositions seront contestées devant les tribunaux. Si les tribunaux confirmaient leur validité, le chaos administratif qui en résulterait serait pire que celui que nous connaissons maintenant, parce que je ne peux imaginer comment le Parlement et le pays pourront trouver les ressources émotives et intellectuelles nécessaires pour débattre à nouveau ces questions dans un an ou deux.

Avant de donner à mes collègues l'occasion de présenter certaines observations, j'aimerais soulever une question qui n'est pas au cœur du processus de détermination du statut de réfu-

[*Text*]

important to me; indeed, I brought it to the attention of the committee in the House of Commons.

Under clause 39 of the legislation there is a provision with respect to the transfer of premises, supplies and staff:

> 39. All premises and supplies assigned to, and all employees in, the former Board as of the commencement day shall be deemed to have been assigned to, or employed and appointed pursuant to subsection 66(3) of the said Act to positions in, the Board . . .

This allows that the staff, the facilities and the property of the Immigration Appeal Board become a part of the new Immigration and Refugee Board, but it excludes the staff, the property and facilities of the Refugee Status Advisory Committee.

The Refugee Status Advisory Committee has a staff of 55. These are public servants who have acquired, in the course of the consideration of thousands of refugee cases, outstanding experience and whose experience, if it were lost to Canada, would represent a terrible loss of talent and would, I believe, seriously hinder the effective transition and smooth operation of the new Immigration and Refugee Board.

I had hoped that it was an oversight that the staff were not appointed. I have discussed this matter with Mr. Gordon Fairweather. I do not know if he will be testifying before you, but he has told me—and I believe would tell you—that he is very anxious to retain as many of the staff of RSAC as possible in the new Immigration and Refugee Board. I believe that an appropriate amendment here would be "all employees in the former board and former committee as of the commencement day." Without action being taken, we stand to lose this outstanding collection of dedicated and experienced workers. I am not making a plea on their behalf because I am concerned about their job security. In fact, out of the staff of 55, since the legislation was introduced, we have lost 24 staff members; however, seven of our key people have left on secondments and could be brought back if they had assurances of being on the new board.

I will speak more to that if there are questions. Perhaps Susan Davis and Bill Barton could make their comments, and then we will be happy to answer questions.

Ms. Susan Davis, Member, Refugee Status Advisory Committee: I should let you know that although I tend to consider myself somewhat of an expert in legal matters, my presentation today will concern a very practical matter. Over the last four years I have been with the RSAC oral hearings office in Toronto. This is an extrajudicial or legislative procedure which allows claimants to come before a member of the committee for examination under oath in the presence of that member. Later the claimant is open to an interview by that member, who will then make a recommendation to the committee. Then, of course, the normal procedure is followed.

In the last four years I have personally observed over 400 claims and I have made as many interviews of refugee claimants, their spouses, and even their children. Prior to that, I was with the UNHCR and interviewed countless refugees recognized in Canada or other countries as refugee claimants. In

[*Traduction*]

gié, mais que j'estime importante; en fait, je l'ai également portée à l'attention du Comité de la Chambre des communes.

L'article 39 du projet de loi prévoit le transfert des locaux, des fournitures et du personnel. Il se lit comme suit:

> 39. Le personnel, les locaux et les fournitures de l'ancienne Commission passent, à la date de référence, à la nouvelle Commission, le personnel étant réputé nommé aux termes du paragraphe 66(3) de la nouvelle loi.

On transfère ainsi à la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié le personnel, les installations et les locaux de la Commission d'appel de l'immigration, mais on exclut le personnel, les locaux et les installations du Comité consultatif sur le statut de réfugié.

Le personnel du Comité consultatif sur le statut de réfugié compte 55 personnes. Il s'agit de fonctionnaires qui, par l'étude de milliers de cas de réfugiés, ont acquis une vaste expérience; s'ils ne sont pas transférés à la nouvelle commission, le Canada subira une énorme porte de talents qui pourrait nuire sérieusement à une transition efficace et au bon fonctionnement de la nouvelle Commission.

J'avais espéré qu'il s'agissait d'un oubli et que le personnel n'avait pas été nommé. J'en ai discuté avec M. Gordon Fairweather. Je ne sais pas s'il comparaîtra devant vous, mais il m'a dit—et il vous le confirmerait sans doute—qu'il compte beaucoup garder au sein de la nouvelle commission le plus grand nombre possible des employés du Comité consultatif. Je pense qu'il conviendrait d'amender cet article de la manière suivante: «Tous les employés de l'ancienne Commission et de l'ancien Comité passent, à la date de référence, à la nouvelle Commission . . . » Si aucune mesure n'est prise, nous risquons de perdre ce groupe exceptionnel d'employés dévoués et compétents. Je ne plaide pas en leur faveur parce que je me préoccupe de leur sécurité d'emploi. En fait, nous avons perdu 24 de ces employés depuis le dépôt du projet de loi; toutefois, sept d'entre eux ont été détachés ailleurs et pourraient revenir s'ils étaient assurés de faire partie de la nouvelle Commission.

J'en parlerai davantage si on me pose des questions à ce sujet. Susan Davis et Bill Barton pourraient peut-être présenter leurs observations et nous répondrons ensuite avec plaisir à vos questions.

Mme Susan Davis, membre du Comité consultatif sur le statut de réfugié: Je dois vous prévenir que si j'estime bien connaître les questions d'ordre juridique, mon exposé d'aujourd'hui portera sur une question d'ordre pratique. Je fais partie depuis quatre ans du Bureau des audiences du CCSR à Toronto. Il s'agit d'une procédure extrajudiciaire ou législative qui permet à une personne qui revendique le statut de réfugié de comparaître devant un membre du Comité et de subir un interrogatoire sous serment. Cette personne est ensuite interviewée par le membre qui présente une recommandation au Comité. Par la suite, la procédure normale suit son cours.

Au cours des quatre dernières années, j'ai personnellement examiné 400 revendications et j'ai interviewé autant de requérants, leurs épouses et mêmes leurs enfants. Avant cela, je travaillais au HCR pour lequel j'ai interviewé un nombre incalculable de réfugiés, reconnus comme tels par le Canada ou par

[*Text*]

three years of observing RSAC panel sessions as the UNHCR representative, I read over 3000 transcripts of testimony.

My perspective on the bill will be as someone who sits in the frontlines as an assessor of claims and not as a representative of the claimant. My concern is mainly with three aspects of the bill and how they affect the *bona fide* refugee. Of course, we are concerned with identifying all *bona fide* refugees and protecting them from refoulements. Our basic obligation under the Convention and under the Charter is to protect life and liberty.

I would turn your attention to the inquiry process whereby, as we know, there is an access criterion and a "credible basis test" criterion. I would like to describe the behaviour of many *bona fide* refugees, that is, people we recognize, or the IAB recognizes, as Convention refugees when they have newly arrived in Canada. I would concentrate on their new arrival or recent arrival, because under Bill C-55 their inquiry would be held as soon as possible. The officials have said that the inquiry would be held within 72 hours of their arrival. At that point, because the officials will have to look into the "credible basis" aspect, they will be considering the substance of the claims of the refugees, who will have to tell their history and their past experiences.

At the present time, immigration officers conduct interviews at the airport. Those interviews are usually noted in the handwriting of the immigration officer, and we read them because they are placed on the immigration file. I can tell you that many *bona fide* refugees, on arrival, will not admit to being refugees. They say that they are visitors. We know from further examination—and that may be two or three meetings and interviews with these claimants—that they do so for many reasons. One reason is that they have not psychologically faced the fact that they are refugees. It is a big step to take. Many refugee claimants will say to me, "I used to see refugees in my country lining up for public assistance and think that that was the lowest of the low." So it takes a lot for them to admit that they have reached the bottom as they see it. They have also been counselled by others not to admit to being refugees because of the threat of imminent deportation—which will be a real threat under Bill C-55, although it is not a real threat under the present act. They feel that they have to say they are only visitors.

You must add to that the physical nature of the being, that there is jetlag from long travel, the family separation, the cultural and linguistic communication problems, and often physical illness, as well as trauma from torture and mistreatment.

[*Traduction*]

d'autres pays. Au cours des trois années où j'ai pu observer les séances du CCSR à titre de représentant du HCR, j'ai lu plus de 3 000 transcriptions de témoignages.

Je vous parlerai du projet de loi du point de vue de quelqu'un qui a été placé aux premières loges en tant qu'évaluateur des revendications et non pas en tant que représentant des requérants. Je m'inquiète principalement au sujet de trois aspects du projet de loi, ainsi que de leurs effets sur le réfugié de bonne foi. Naturellement, nous nous préoccupons de la détermination des réfugiés de bonne foi et nous cherchons à prévenir qu'ils ne soient refoulés. En vertu de la Convention et de la Charte, nous sommes tenus, fondamentalement, de protéger la vie et la liberté de ces personnes.

J'attire votre attention sur le processus d'enquête qui comprend, comme nous le savons, un test d'accessibilité et un test de crédibilité. J'aimerais décrire le comportement de nombreux réfugiés de bonne foi, c'est-à-dire ceux que nous reconnaissons ou que la Commission d'appel de l'immigration (CAI) reconnaît comme des réfugiés au sens de la Convention, lorsqu'ils viennent d'arriver au Canada. J'insisterai sur leur comportement à leur arrivée, parce qu'en vertu du projet de loi C-55, leur enquête aura lieu aussitôt que possible. Les représentants du Ministère ont dit que leur enquête aurait lieu dans les 72 heures suivant l'arrivée. À ce moment-là, les fonctionnaires devront établir leur crédibilité et ils examineront pour ce faire le fondement de la revendication d'un requérant. Les arrivants devront donc raconter leur histoire et leurs expériences passées.

Actuellement, les agents de l'immigration font passer ces entrevues à l'aéroport. Durant ces entrevues, l'agent d'immigration prend des notes que nous avons l'occasion de lire car elles sont versées au dossier du requérant. Je peux vous assurer que bon nombre des réfugiés de bonne foi n'admettent pas à leur arrivée qu'ils sont des réfugiés. Ils prétendent être des visiteurs. Nous savons après avoir effectué d'autres examens, parce que nous avons deux ou trois rencontres et entrevues avec ces requérants, qu'ils font ces déclarations pour de nombreuses raisons. L'une d'entre elles est qu'ils ne se sont pas encore rendus à l'évidence, psychologiquement, qu'ils sont des réfugiés. C'est une étape importante à franchir. Un grand nombre de réfugiés me disent: «J'ai déjà vu des réfugiés dans mon pays qui faisaient la queue pour obtenir de l'aide sociale et je pense que c'est la plus basse des conditions». Il est donc difficile pour eux d'admettre qu'ils en sont rendus à ce point. Certaines personnes leur ont également conseillé de ne pas admettre qu'ils sont des réfugiés pour ne pas risquer d'être déportés immédiatement, ce qui constitue une véritable menace en vertu du projet de loi C-55. Ce n'est pas le cas sous le régime de la loi actuelle. Toutefois, ils pensent qu'il vaut mieux déclarer qu'ils ne sont que des visiteurs.

Il faut également ajouter à cela la condition physique dans laquelle ils se trouvent, c'est-à-dire les troubles dus au décalage horaire, le fait d'avoir quitté leurs familles, les problèmes de communication culturels et linguistiques, parfois la maladie, ainsi que le traumatisme causé par la torture et les mauvais traitements.

[*Text*]

So it is my concern that if they are forced to make their case so soon thereafter, they will be reticent to do so—in fact, some may not even admit to being refugees and will therefore miss their chance to make a claim altogether. If they do not make it at the outset of the inquiry, that is it; there is no other chance. If they say they are Convention refugees and they go through the credible basis test and have to tell their story in order to carry the burden of going forward to the Refugee Division, they may not be able to because they have not had enough time to become coherent; they have not had enough time to prepare their counsel or, if it is not their counsel of choice, the counsel that the minister is prepared to pay for may not be in a position to represent them properly.

The concern, then, has to be that if we miss any of these *bona fide* refugees, we have not fulfilled our obligation to protect them and they will eventually be refouled to their country of origin. I would now like to refer to the Refugee Division hearing which takes place if a claimant makes it through the various hurdles. The claimant, as the members of the committee are aware, to go through the credible basis test, gives his history and gives the substantive evidence of his claim. He must repeat that in more detail at the Refugee Division and be open to cross-examination.

I speak to you about the practical effects on a bona fide refugee. I tend to see refugee claimants who have been in Canada over a year, and some of those people are still unable to coherently express what has happened to them. Some of them attend, and continue to attend up to the moment they see me, psychotherapy sessions, sometimes twice a week, and are still unable to coherently tell their story. That is after being in Canada for a year. One can imagine how coherent and convincing these people would be at a Refugee Division hearing, especially when they have to repeat what they have already said at the opening inquiry.

I have received information from psychiatrists—and they can be asked to testify before the committee—to the effect that a history of torture and maltreatment can, at the very least, retard the psychological healing of the claimant and, at the very worst, actually cause them to do harm to themselves.

Under the current legislation, if a claimant tells his story to an immigration officer that is not given under oath and does not carry much weight. A claimant tells his story at an inquiry under oath, and if the claimant tells a different story at the Refugee Division hearing, the burden of proving which story is correct is on the claimant. That is an enormously heavy burden. For a bona fide refugee who carries all of this psychological baggage, that is a tremendous burden. I think that, again, we disadvantage the bona fide refugee and not the bogus refugee.

From another angle I should like to speak to the absence of an automatic appeal on the merits. I have been dealing with refugee claimants in various aspects and in various parts of the

[*Traduction*]

Par conséquent, si ces personnes sont obligées de défendre leur cause si peu de temps après leur arrivée, je crains qu'elles hésiteront à le faire et, en fait, que certaines n'admettront même pas qu'elles sont des réfugiées, et perdront ainsi la chance de présenter une demande. Si des arrivants ne le font pas dès le début de l'enquête, c'en est fait pour eux, ils n'auront pas d'autre chance. S'ils déclarent être des réfugiés au sens de la Convention, ils sont soumis aux critères de crédibilité et ils doivent raconter leur histoire afin d'affronter la prochaine épreuve devant la section du statut. Ils seront peut-être incapables de le faire parce qu'ils n'auront pas eu suffisamment de temps pour retrouver leur aplomb et s'exprimer avec cohérence; ils n'auront pas eu suffisamment de temps pour se trouver un avocat ou, si ce n'est pas l'avocat de leur choix, l'avocat qui leur sera assigné par le ministre ne sera peut-être pas en mesure de les représenter adéquatement.

Si nous omettons de reconnaître un de ces réfugiés légitimes, nous craignons de ne pas remplir notre devoir qui est de les protéger et qu'ils ne soient éventuellement refoulés dans leur pays d'origine. J'aimerais maintenant parler de l'audience de la section du statut qui a lieu lorsqu'un requérant a franchi les divers obstacles. Comme vous le savez, le requérant est soumis au critère de crédibilité, raconte son histoire et doit justifier sa revendication. Il doit répéter tout cela avec plus de détails devant la section du statut et il est soumis à un contre-interrogatoire.

Je vous parle des répercussions réelles sur un réfugié légitime. J'ai l'habitude d'entendre des réfugiés qui sont au Canada depuis déjà un an, et certains d'entre eux sont toujours incapables de raconter de manière cohérente ce qui leur est arrivé. Certains ont suivi et suivent encore des séances de psychothérapie, parfois deux fois par semaine, et ils sont malgré tout incapables de raconter leur histoire de manière logique. Il s'agit pourtant de personnes qui sont au Canada depuis un an. On peut imaginer à quel point ils seront logiques et convaincants à l'occasion d'une audience devant la section du statut, en particulier s'ils doivent répéter ce qu'ils ont déjà déclaré pendant l'enquête préliminaire.

Des psychiatres, que le Comité pourrait convoquer, m'ont dit qu'en parlant des tortures et des mauvais traitements qu'elles ont subis, ces personnes risquent à tout le moins de retarder leur guérison psychologique et, au pire, de se faire du mal à elles-mêmes.

En vertu de la loi actuelle, un requérant qui raconte son histoire à un agent de l'immigration ne le fait pas sous serment et, par conséquent, ses déclarations n'ont pas beaucoup de poids. S'il doit raconter son histoire sous serment à l'enquête préliminaire, et si celle-ci est différente de celle qu'il raconte pendant l'audience que lui accorde la section du statut, il lui incombera de prouver laquelle est exacte. C'est lui imposer un fardeau énorme. Dans le cas d'un réfugié légitime qui porte un lourd poids psychologique, c'est un fardeau énorme. Je pense que nous désavantageons le réfugié légitime et non pas le faux réfugié.

J'aimerais maintenant aborder la question de l'absence d'un mécanisme automatique d'appel. Je m'occupe maintenant depuis dix ans de personnes qui revendiquent le statut de réfu-

[*Text*]

world for ten years now. I have excellent resources at the UNHCR in terms of background information and people who are experts in gleaning background conditions in a country of origin. I am mindful every day, as are my colleagues, of the possibility of erring in an assessment. I really cannot believe that one or two members of the Refugee Division will be any less fallible than I am, or that decisions made by two members will be perfect, good and right every time. That is the obvious reason for needing an automatic appeal.

As a lawyer I want to say that I feel an automatic appeal is necessary in a country which is so rich in jurisprudence in other complex areas but has such a skeletal jurisprudence in the application of the Convention definition. What we are looking for in terms of consistency of decision-making and assisting clients is substantial and conceptual jurisprudence.

In that regard I would remind the members of the committee that the refugee definition is one of the most complex and subtle definitions that we or any other jurisdiction has, and it seems anathema that it would only occasionally be reviewed by an authority higher than the Refugee Division.

Thank you, Madam Chairman, honourable senators.

The Chairman: We will hear from Mr. Barton before going to questions.

Mr. Bill Barton, Member, Refugee Status Advisory Committee: Thank you, Madam Chairman. I will try to avoid going over the ground that preceding speakers have covered. My contribution to this debate relates to my experience as a bureaucrat over 35 years, plus five or six years on the Refugee Status Advisory Committee.

I had to deal with the problems of refugees while with the Department of External Affairs. Indeed, I helped to negotiate the arrangement that brought the UNHCR to Ottawa. As Ambassador to the UN in Geneva, I was a member and, indeed, Vice-Chairman of the Executive Committee of the High Commissioner. I saw the problems from his side. More recently I have had the experience, as Mrs. Davis put it, of being on the front line dealing with refugee cases.

When I looked at the bill my approach was, instinctively, to see how it would work in practical terms if I were the person responsible for it. I did not know at that time that Gordon Fairweather was going to be responsible for this, but that added to my desire to make sure this is good legislation.

There are holes in it that bother me. I accept the need for reducing avenues of appeal and the time that goes along with the existing legislation. For years it has been obvious to those of us who have been on the Refugee Status Advisory Committee that changes were needed. I am not sure I would go as far as Mrs. Davis in talking about the jurisprudence of appeals, but what I am concerned about is that within the mechanism

[*Traduction*]

gié, et cela sous divers aspects et dans diverses régions du monde. J'ai accès à d'excellentes ressources, au HCR, en ce qui concerne des données de base et les experts qui recueillent des renseignements sur les conditions dans certains pays d'origine. Je me rappelle chaque jour, tout comme mes collègues, qu'il est possible de faire erreur en évaluant un cas. Je ne peux pas croire qu'un ou deux membres d'une section du statut risquent moins que moi de se tromper, ou que toute décision prise par deux membres sera parfaite, bonne et toujours juste. C'est pour cette raison évidente qu'un mécanisme d'appel automatique est nécessaire.

En ma qualité d'avocate, j'estime qu'un mécanisme d'appel est nécessaire dans un pays où la jurisprudence est si vaste dans d'autres domaines complexes, mais où elle est si réduite en ce qui concerne l'application de la définition du statut de réfugié au sens de la Convention. Ce que nous recherchons du point de vue de l'uniformité du processus de décisions et de l'aide fournie aux clients est une jurisprudence solide et conceptuelle.

À cet égard, je rappelle aux membres du Comité que la définition de réfugié est extrêmement complexe et subtile et c'est pour moi une abomination de constater qu'elle ne serait examinée qu'à l'occasion par une autorité supérieure à la section du statut.

Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie.

La présidente: Nous entendrons M. Barton avant de passer aux questions.

M. Bill Barton, membre du Comité consultatif sur le statut de réfugié: Merci, madame la présidente. Je vais essayer d'éviter les questions déjà traitées par les autres témoins. Ma contribution à ce débat repose sur mon expérience de 35 ans en tant que bureaucrate, et de cinq ou six ans au sein du Comité consultatif sur le statut de réfugié.

J'ai déjà eu à m'attaquer au problème des réfugiés pendant que je travaillais au ministère des Affaires extérieures. En fait, j'ai participé à la négociation de l'entente qui a amené le HRC à Ottawa. À titre d'ambassadeur aux Nations Unies à Genève, je faisais partie, et j'étais, en fait, le vice-président du Comité exécutif du Haut Commissariat. J'ai pris connaissance des problèmes de ce point de vue. Tout récemment, j'ai acquis l'expérience, comme le disait M^me^ Davis, que procure le fait d'être en première ligne en ce qui concerne le cas des réfugiés.

Lorsque j'ai examiné le projet de loi, j'ai essayé de voir, instinctivement, comment le système fonctionnerait dans la pratique si, par exemple, j'en étais le responsable. Je ne savais pas à ce moment-là qu'on confierait cette responsabilité à M. Gordon Fairweather; sa nomination m'a encore incité à m'assurer qu'il s'agit d'un bon projet de loi.

Or, ce projet de loi comporte des lacunes qui m'inquiètent. Je reconnais qu'il est nécessaire de réduire les possibilités d'appel et le temps que prend le processus avec la loi actuelle. Ceux qui parmi nous ont fait partie du Comité consultatif sur le statut de réfugié sont conscients, depuis des années, de la nécessité de modifier le processus. Je ne suis pas certain que j'irais aussi loin que M^me^ Davis en ce qui concerne la jurisprudence en matière d'appel, mais j'aimerais m'assurer que le

[*Text*]

as it is set up there are some possibilities for review. That is my primary concern.

As I read the draft legislation, effective decision-making is to be decentralized to panels of board members at ports of entry across Canada. Board members will be appointed by the Governor in Council. I assume that, in many cases, they will be serving on a part-time basis. The decisions of those panels are to be final except for appeal on points of law to the Federal Court of Canada.

The one thing I have learned—and I think Mr. Stern and Mrs. Davis have brought this out clearly today—is the difficulty of reaching judgments on the validity of refugee claims. One attempts to assess credibility in the face of inadequate information, not only about the individual but about the sanctions that he or she might be exposed to if sent home. That could mean imprisonment, torture or death. One does not know.

I have had the advantage of wide foreign service experience and the opportunity to consult with colleagues and have had ready access to good information sources and I still have difficulty in reaching some of the decisions we do reach. As Mr. Stern pointed out, our decisions are far from infallible. That is why I feel the role of the chairman of the committee in the present case, or the refugee board in the future, in maintaining a watching brief and being able to refer dubious cases for further examination and review, has been of the utmost importance in overcoming these difficulties.

Under the new regime there should be some prospect of developing expertise and reference facilities in the larger centres, but that does not come to grips with the need for a modicum of consistency of approach between Gander, Newfoundland and Vancouver, British Columbia. It certainly does not take care of the problem in smaller centres where one does not have the opportunity of synergy one gets in larger centres where members of the panel have an opportunity to compare experience and base judgments on the widest possible combination of events. That is why I think there should be some administrative review vested in the chairman before decisions are promulgated.

I understand that the immigration department considers it would be wrong to introduce an administrative component into what it calls a "quasi-judicial" procedure, and that it would be open to challenge under the human rights charter. Well, they may be right if the chairman were to upset a positive decision, but what if the questionable decision is negative? What recourse does the chairman have if he sees a decision which, in his judgment, should have gone the other way? I see nothing in the legislation touching on that point.

My second concern relates to the quality and qualifications of the individuals appointed to the board. I am well aware of the strengths and weaknesses of Governor in Council appointments. I am a Governor in Council appointee myself in another

[*Traduction*]

mécanisme qui sera établi prévoira un réexamen. C'est ma principale préoccupation.

Selon le projet de loi, le processus de décision sera décentralisé et confié à un groupe de membres de la Commission, aux ports d'entrée du Canada. Les membres de la Commission seront nommés par le gouverneur en conseil. Je suppose, que, dans de nombreux cas, ils n'exerceront leurs fonctions qu'à temps partiel. Les décisions qu'ils rendront seront définitives et ne pourront être portées en appel devant la Cour fédérale du Canada que sur une question de droit.

Une chose que j'ai apprise, et je pense que M. Stern et M^me^ Davis l'ont clairement soulignée, c'est la difficulté de porter un jugement sur la légitimité des revendications. Malgré des renseignements insuffisants, nous évaluons la crédibilité non seulement du requérant, mais également de ses allégations au sujet des sanctions auxquelles il pourrait être exposé s'il est renvoyé dans son pays d'origine. Il pourrait s'agir de peines d'emprisonnement, de tortures ou même de la mort. Nous ne le savons pas.

J'ai eu l'avantage de travailler à l'étranger, de consulter des collègues et d'avoir accès à de bonnes sources de renseignements; pourtant, j'ai toujours de la difficulté à rendre certaines des décisions que nous devons prendre. Comme l'a souligné M. Stern, nos décisions sont loin d'être infaillibles. C'est pourquoi j'estime qu'il est d'une extrême importance, pour venir à bout de ces difficultés, que le rôle du président du Comité dans le cas présent ou de la Commission de l'immigration du statut de réfugié à l'avenir consiste à exercer une surveillance et à soumettre les cas douteux à un examen plus approfondi.

Le nouveau régime devrait offrir la possibilité de développer des compétences et de créer des établissements de consultation dans les grandes villes; toutefois, cela ne répond pas à la nécessité de garantir un minimum d'uniformité en ce qui concerne les décisions qui seront rendues de Gander (Terre-Neuve) à Vancouver (Colombie-Britannique). Cela ne réglera certes pas le problème qui se posera dans les petites villes où il n'y a pas synergie comme dans les grandes villes, dans lesquelles les membres d'un groupe ont l'occasion de comparer leur expérience et de fonder leurs décisions sur une large gamme de cas. C'est la raison pour laquelle il devrait exister à mon avis un certain type d'examens administratifs, sous la surveillance du président, avant que les décisions ne soient rendues définitivement.

J'ai cru comprendre que les représentants du ministère de l'Immigration estiment qu'il ne conviendrait pas de créer une composante administrative au sein de ce qu'ils appellent un «processus quasi-judiciaire», parce qu'un tel organisme pourrait être contesté en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Ils ont peut-être raison si le président cassait une décision positive, mais qu'en serait-il si la décision mise en cause était négative? Quels sont les moyens auxquels peut recourir le président si, à son avis, la décision rendue n'est pas la bonne? Le projet de loi ne prévoit rien à ce sujet.

Deuxièmement, ce qui me préoccupe, ce sont les qualifications des personnes nommées à la Commission. Je suis bien conscient des avantages et des inconvénients de la procédure de nomination par le gouverneur en conseil. J'ai moi-même été

[*Text*]

capacity. But the members of the refugee board will have the responsibility for making life and death decisions on the cases they hear, and that leads me to ask whether it might not be possible to establish some sort of selection review procedure, perhaps resembling that of the Canadian Bar Association for the appointment of judges, to provide some assurance of the stability of candidates.

My third observation relates to the inclusion in the legislation of the provision for a preliminary hearing by a departmental adjudicator and a member of the refugee board. I think Mr. Stern has spoken eloquently on that point, but in my view, in addition, its implementation will simply create more problems than it will solve and the hoped-for saving in time in getting rid of those with invalid claims will prove to be illusory. It is an open inviation to legal challenges, while on the other hand the arrangements for the speedy operation of panels on the refugee board will make it possible to deal with cases almost as expeditiously and with much greater confidence that the final decision is the right one.

It can be argued that the points that I have raised can be dealt with under section 47 of the act, which empowers the chairman of the board, subject to approval by the Governor in Council, to make rules governing the activities, practices and procedures of the Refugee Division. In my view, these points are of sufficient importance to justify specific inclusion in the statute.

Finally, I would like to add a word of support to what Mr. Stern said about the staff of the Refugee Status Advisory Committee. They are hard working and efficient and can make a great contribution to the continuing work of the refugee board. I understand that the argument was that, whereas the Immigration Appeal Board was continuing, this new refugee board represented a different structure, and, therefore, they could not transfer the staff. That is a typical bureaucratic argument and I do not have much patience with it. I urge you to make specific provision for the transfer of members of the permanent staff of the RSAC to the new refugee board. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Barton.

Senator Stanbury: It is hard to know where to start; there is so much to ask. The first thing we must say is how much we appreciate the evidence you have given, because it has shaken us all to our roots and means that we have to think carefully about how to deal with the objections you have raised.

Just referring back to the "safe country" concept, which seems to be difficult, perhaps Mr. Barton, with his experience as an ambassador, could tell us what kind of experiences it would put our ambassadors through if Cabinet tried to decide whether the country in which they wre posted was a safe country. What problems do our ambassadors face in trying to assure the government, so the government can assure the refugees that the refugees will be readmitted to the other country and will be given an opportunity to make their refugee

[*Traduction*]

nommé par celui-ci pour remplir d'autres fonctions. Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié auront la responsabilité de prendre des décisions capitales pour le sort des intéressés. C'est pourquoi, je me demande s'il ne serait pas possible d'établir une procédure d'examen des candidatures, analogue à celle qu'a adoptée l'Association du Barreau canadien pour la nomination des juges, afin de garantir d'une certaine manière la stabilité des candidats.

Troisièmement, j'aimerais parler de l'inclusion dans le projet de loi de la disposition relative à une audience préliminaire par un arbitre du Ministère et un membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. M. Stern en a parlé de façon éloquente, mais, à mon avis, la mise en application de cette disposition créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait et c'est en vain qu'on espère gagner du temps en repérant les demandes non fondées. La porte sera grande ouverte aux contestations; par ailleurs, les mesures prises pour accélérer les travaux des groupes de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié permettront de régler les cas examinés d'autant plus rapidement et avec d'autant plus d'assurance que la décision finale sera la bonne.

On peut dire que les questions que j'ai soulevées relèvent de l'article 47 de la Loi, qui donne au président de la Commission, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le pouvoir d'établir des règles régissant les activités, les pratiques et la procédure de la section du statut. À mon avis, ces points sont suffisamment importants pour être expressément inclus dans la Loi.

Enfin, à propos de ce que M. Stern a dit du personnel du Comité consultatif du statut de réfugié, j'aimerais ajouter que ces personnes travaillent fort, qu'elles sont efficaces et qu'elles peuvent contribuer grandement au travail de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il semble qu'on estime que, la Commission d'appel de l'immigration étant maintenue, cette nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié est une structure différente et que, par conséquent, on ne peut transférer le personnel. Voilà un des arguments types de l'administration, et je les tolère difficilement. Je vous demande instamment d'adopter une disposition précise prévoyant le transfert des membres titulaires du Comité consultatif du statut de réfugié à la nouvelle Commission de l'immigratin et du statut de réfugié. Merci.

La présidente: Merci, monsieur Barton.

Le sénateur Stanbury: Par où commencer, il y a tant à faire. D'abord, sachez combien nous apprécions votre témoignage. Nous en sommes tous profondément remués, et il ne nous sera pas facile de réfuter les arguments que vous avez invoqués.

Je reviens sans cesse à ce concept de pays sûr, qui semble bien complexe. M. Barton, qui a été ambassadeur, pourrait nous dire dans quel genre de situations nos ambassadeurs pourraient se retrouver si le cabinet tentait d'établir si que tel ou tel pays où ils sont affectés est un pays sûr. Quelles difficultés nos ambassadeurs ont-ils quand ils tentent de donner des assurances au gouvernement pour que celui-ci puisse à son tour donner aux réfugiés l'assurance qu'ils seront admis à nouveau dans l'autre pays et pourront y présenter leurs revendications

[*Text*]

claim in that other country and be treated in a fair way? Those are matters the minister said in his evidence could be taken as read. He seemed to feel that they did not need to be included in the bill. He said, "We will not allow anyone to go into orbit; we will ensure that they are readmitted, and if they have not had an opportunity to make application for refugee status they will be allowed to do so."

It occurs to me that an ambassador, from the slight relationships that I have had with various ambassadors, would find this situation difficult. Would you comment on that?

Mr. Barton: If I were from the other country my first question would be, "Well, what about reciprocity? You have made no provision in the legislation for your doing the very thing you are asking us to do." That would be the first point I would make.

The second point is that it would soon become public information that we considered a certain country unsuitable for sending refugees to, even though they might be parties to the Convention. We would receive flack from several countries such as India, to give you one example. We are now talking about Indian subjects. For us to make a finding that an Indian citizen was not guaranteed access to due process in India would be offensive to the Indian government. In attempting to solve a few problems we risk making a lott of enemies. The first point any country would make is this: "If you are not prepared to take in people who are going in the other way, then why should you expect me to do it that way?" I think it is fraught with problems.

There is also the problem that Mr. Stern raised. Will we publicly decide that refugees from certain countries are unsuitable to go back to host countries? That will be a difficult decision and will be extremely difficult to handle politically.

Senator Stanbury: It is not usually the kind of decision that Cabinets want to make.

Mr. Barton: No.

Senator Stanbury: You would also have to recognize that once you had made a list, it would be difficult to change the countries on that list.

You have just said that you feel there should be a possibility of review. In the present bill there is just the possibility of appeal in certain circumstances. What we are looking for is some way of having, as Mr. Stern said, an expedient way of dealing with the applicant which is fair and will work. We are all satisfied that the present system is not working and would like to find the right way to fix it, but as Senator Doyle said to an earlier witness, as soon as we start to build procedures that seem to give us the fairness we are looking for we start extending the time again—or the opportunities for extension of time—and perhaps that will build up and be just as bad as the system we have. Can you give us a model that will extend the fairness of treatment for refugees but also give us some degree of expediency in dealing with the claimants?

[*Traduction*]

du statut de réfugié et être traités équitablement? Ce sont des choses que le Ministre a dites au cours de son témoignage et qu'on pourrait accepter telles quelles. Il ne lui semblait pas nécessaire de les inclure dans le projet de loi. Il a dit: «Nous ne mettrons personne en orbite; nous veillerons à leur réadmission, et s'ils n'ont pas eu l'occasion de revendiquer le statut de réfugié, on leur permettra de le faire.

Il me semble, d'après quelques contacts que j'ai eus avec divers ambassadeurs, qu'un ambassadeur trouverait cette situation difficile. Qu'en dites-vous?

M. Barton: Si j'étais à la place des autorités de l'autre pays, je demanderais d'abord: «Qu'en est-il de la réciprocité? La loi ne vous oblige pas à faire la même chose que vous nous demandez.» Voilà ce que je dirais d'abord.

Deuxièmement, le public apprendrait très vite que nous considérons qu'il ne convient pas d'envoyer des réfugiés dans un pays donné, bien que celui-ci puisse avoir signé la Convention. Il nous arriverait des agents de presse de plusieurs pays, de l'Inde, par exemple. Parlons maintenant des ressortissants de l'Inde. En concluant qu'un citoyen indien n'a pas été traité comme il aurait dû l'être en Inde, nous offenserions le gouvernement de ce pays. En tentant de régler quelques problèmes, nous risquons de nous faire un tas d'ennemis. Voici ce que tout pays nous dirait d'abord: «Si vous n'êtes pas disposés à accepter des gens qui se dirigent chez vous, pourquoi voudriez-vous que nous nous le fassions?». C'est une situation pleine d'écueils.

Il y a aussi ce problème que M. Stern a soulevé. Ferons-nous connaître publiquement notre conclusion selon laquelle les réfugiés de certains pays ne peuvent retourner dans des pays hôtes? Ce sera une décision difficile à prendre, et extrêmement difficile à soutenir sur le plan politique.

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas le genre de décision que les cabinets aiment prendre.

M. Barton: Non.

Le sénateur Stanbury: Il vous faudrait aussi reconnaître qu'une fois une liste des pays établie, il serait difficile de la modifier.

Vous venez tout juste de dire qu'il devrait être possible de procéder à un examen. Le projet de loi ne prévoit que la possibilité d'en appeler dans certains cas. Nous cherchons une façon rapide, comme l'a dit M. Stern, de traiter les demandes avec équité et efficacité. Nous reconnaissons tous que le système actuel n'est pas efficace et aimerions trouver une façon de l'améliorer. Cependant, comme l'a dit le sénateur Doyle à un témoin que nous avons entendu, dès que nous mettons en place une procédure qui semble respecter les critères d'équité que nous visons, nous recommençons à prolonger les délais—ou à multiplier les possibilités de prolongement de ces délais—et peut-être qu'à la longue le nouveau système sera tout aussi mauvais que celui que nous avons maintenant. Pouvez-vous proposer un modèle qui assure un traitement équitable aux réfugiés et qui permette aussi de traiter les demandes avec diligence?

[*Text*]

Mr. Barton: First, this new procedure departs considerably from the old one in the sense that the Refugee Status Advisory Committee in the past only dealt with evidence that was taken by others and dealt with at third hand. In other words, we read cases but we do not see the individuals; we do not hear them; we do not cross-examine them. We have had a mechanism in the last couple of years whereby for some cases we have had a representative sitting in, as Mrs. Davis mentioned; but that is extra to the procedure and has not been built in. Under this new procedure the member of the board would actually be listening to the case and would have the advantage of first-hand contact with the individual. I think that is essential in terms of the Federal Court decision.

I accept the fact that you cannot keep on having stages of appeal without having long, built-in delays, but I am not talking about an appeal but an administrative review by the chirman of the board before he promulgates the decision. I am concerned about the difficulty of ensuring that you are getting consistency, because panels operating particularly at long distance and without much background of experience and with limited research facilities may not have a chance to make a fair judgment.

Senator Stanbury: When we raised that with the minister the other day he assumed that the people involved in the administration of it would develop some sort of system like the judges have—having judges' schools and having get-togethers where they exchange views and standards, and so on. It might take a little while, but they would then build up a body of understanding.

Mr. Barton: I am somewhat skeptical of the system in terms of doing that, because what you are dealing with is not legislation in the sense of specific provisions built into a code of law, but highly subjective evidence where you are attempting to assess credibility or the risk of danger on the basis of very intangible quantities. For example, let us take a country like Ghana where the administration varies from day to day. You are constantly faced with the question: Is this individual really in danger if he goes back or is he not? To some extent you have to rely on a gut feeling in terms of the way the world operates and the way those people think.

I am skeptical that, say, a prominent citizen from Gander, who is a part time member of a panel and who is giving this time in addition to his regular job, is going to be in a very good position to make those kinds of judgments. This is why I feel there needs to be some opportunity for the chairman at least to review cases where the decisions are negative, so that he can satisfy himself that the decision is correct before it is promulgated.

Senator Fairbairn: Mr. Barton, my question relates to the concept of safe country. It sounds neat and orderly to have a list, but one thing that bothers me—and, from your experience in the foreign service, I am sure it bothers you—is the question of how we deal with the changes, both internally and externally, in other countries which are far greater than our own

[*Traduction*]

M. Barton: Premièrement, cette nouvelle procédure diffère considérablement de l'ancienne dans la mesure où, dans le passé, le Comité consultatif du statut de réfugié n'étudiant que des témoignages recueillis par d'autres, et donc par personne interposée. Autrement dit, nous lisons les dossiers mais nous ne voyons pas les intéressés, nous ne les entendons pas et nous ne leur faisons pas subir de contre-interrogatoire. Ces dernières années, il est arrivé, comme l'a mentionné M^me^ Davis, qu'un représentant assiste aux audiences, mais cela ne fait pas partie intégrante de la procédure normale. Dans la nouvelle procédure, un membre de la commission entendrait effectivement le cas et aurait l'avantage d'avoir un contact direct avec la personne. Je crois que cela est essentiel en ce qui concerne la décision de la Cour fédérale.

Je conviens que la multiplication des étapes d'appel entraîne nécessairement de longs retards, mais je ne parle pas d'un appel, mais plutôt d'un examen administratif par le président de la commission avant qu'il rende sa décision. Je sais qu'il n'est pas facile d'assurer une certaine cohérence au niveau des décisions parce que les groupes, particulièrement ceux qui sont éloignés, dont les membres n'ont pas beaucoup d'expérience et qui disposent de peu de ressources sur le plan de la recherche, n'ont peut-être pas la chance de rendre un jugement juste.

Le sénateur Stanbury: Lorsque nous avons abordé cette question avec le Ministre l'autre jour, il a dit supposer que les gens chargés de l'administration de ce système mettraient sur pied des mécanismes analogues à ceux des juges qui ont des écoles de magistrature et qui se rencontrent pour échanger leurs vues et des renseignements sur les normes, et le reste. Cela pourrait prendre un peu de temps, mais on arriverait ainsi à constituer un ensemble de principes communs.

M. Barton: J'ai des réserves à ce sujet parce que l'on parle ici non pas de mesures législatives, c'est-à-dire de dispositions précises intégrées à un code de droit, mais de témoignages très subjectifs à partir desquels on doit tenter d'évaluer la crédibilité de quelqu'un ou un risque de danger et ce, sur la foi de renseignements intangibles. Prenons par exemple un pays comme le Ghana où l'administration varie d'un jour à l'autre. Vous devez constamment vous poser la même question: Cette personne sera-t-elle vraiment en danger si elle rentre dans son pays? Vous devez dans une certaine mesure vous fier à votre intuition au sujet de la façon dont le monde fonctionne et dont ces personnes pensent.

Je me demande si, par exemple, un citoyen connu de Gander, membre à temps partiel d'un groupe auquel il participe en sus de son travail normal, sera vraiment en mesure de poser ce genre de jugement. C'est pourquoi je pense qu'il faut que le président puisse à tout le moins étudier les cas où une décision défavorable a été rendue et se convaincre que la décision est fondée avant de lui donner force exécutoire.

Le sénateur Fairbairn: Monsieur Barton, ma question concerne la notion de pays sûr. Cela a l'air bien net et bien ordonné d'avoir une liste, mais une chose m'inquiète—et je suis sûre qu'elle vous inquiète aussi, vous qui avez l'expérience du service extérieur—c'est-à-dire que je me demande comment nous pouvons suivre les transofrmations internes et externes

[*Text*]

which would make a "safe country" safe one week but not the next because of some unidentified circumstances. Is our system equipped to react swiftly enough to say that that country is off the list? If so, is that the way we ought to be conducting international business?

Mr. Barton: I am not sure you should ask me that question, because my view is that it will not work; so I start with a preconception against the feasibility of doing that. I think it will not work for the very reasons you raise.

More than that, the European countries that have signed the Convention are, on the whole, honestly trying to work it out. They are faced with the same kinds of stresses we are faced with, but they have reacted in different ways in terms of the vigour of the criteria they apply in determining whether or not someone is a refugee. That varies from week to week and month to month. All of a sudden, a country that has been relatively responsive to the problems of refugees, becomes very hard-nosed. They will argue that they are observing the Convention but we may think that they are not observing it with sufficient zeal.

Mr. Stern mentioned the question of Latin American refugees in the United States. What are we to do about that? That situation could change tomorrow if the government changes.

I am very skeptical about the application of that. More than that, I think other countries are going to resent the idea that they should take back those that we say should not have come here, unless they can put something into their legislation which says that they will do the same thing.

The Chairman: Honourable senators, we may want to hear from some of our witnesses again, because obviously we will not be able to complete our questioning today.

I have been wending my way through Victor Mallory's book and, although I am not suggesting that it is a bible, it does contain some very interesting facts and information. One point I should like addressed some time during these hearings is whether what this bill is attempting to do is really to patch over the surface of a problem that is central to the department and the way the department works. Mr. Barton, you have been with the Department of External Affairs and you know that an apparent part of the problem is the meshing of the activities of different departments.

It may be that we will ask you to return to address what you consider is wrong with the present system. Is it simply a matter of numbers? Did you not have enough people to deal with these matters? What is wrong with the decision-making and is it going to improve or not?

We must have answers to those questions before we complete our hearing. However, unfortunately, we have to adjourn now.

[*Traduction*]

qui se produisent dans d'autres pays, tranformations bien plus importantes que celles que l'on observe ici, et qui en font peut-être un pays sûr une semaine mais non la semaine suivante en raison de circonstances non identifiées. Notre système est-il capable de réagir suffisamment rapidement? Dans l'affirmative, est-ce ainsi que nous devrions mener nos affaires internationales?

M. Barton: Vous ne devriez peut-être pas me poser cette question parce que je pense personnellement que cela ne fonctionnera pas, de sorte que j'ai dès le départ un préjugé défavorable. Je ne crois pas que cela puisse fonctinner, pour les raisons mêmes que vous venez de mentionner.

Plus encore, je pense que les pays européens signataires de la Convention essaient dans l'ensemble honnêtement de faire de leur mieux. Ils ont les mêmes problèmes que nous et ils y réagissent de façons variées en appliquant avec plus ou moins de rigueur le critère de détermination du statut de réfugié. Cela varie de semaine en semaine et de mois en mois. Il arrive tout d'un coup qu'un pays qui a jusque là été relativement sensible aux problèmes des réfugiés adopte soudain une ligne dure. Ils soutiendront qu'ils observent la Convention, mais nous pourrions penser qu'ils ne font pas preuve d'un zèle suffisant.

M. Stern a parlé de la question des réfugiés d'Amérique latine aux États-Unis. Que devons-nousu faire à ce sujet? La situation pourrait changer demain si le gouvernement changeait.

J'ai des doutes quant à l'application de ces mesures. En outre, je crois que les autres pays n'aimeront pas l'idée qu'ils doivent reprendre les personnes dont nous disons qu'elles n'auraient pas dû venir ici, à moins qu'ils puissent adopter des mesures législatives leur permettant de faire la même chose.

La présidente: Vu le manque de temps, je propose que nous entendions de nouveau certains des témoins. Nous n'aurons manifestement pas le temps de finir de les interroger aujourd'hui.

J'ai parcouru le livre de Victor Mallory et même si je ne le considère pas comme une bible, il reste qu'il contient des faits et des renseignements intéressants. J'aimerais que nous tentions à un moment donné pendant les audiences de déterminer si le projet de loi essaie vraiment de corriger de façon superficielle un problème inhérent au Ministère et à son mode de fonctionnement. Vous avez travaillé au ministère des Affaires extérieures, Monsieur Barton, et vous êtes conscient du fait qu'une partie du problème tient à la coordination des activités de divers ministères.

Nous vous demanderons peut-être de comparaître de nouveau pour nous donner votre avis sur les lacunes du système actuel. Est-ce simplement une question d'effectifs? Le problème tient-il uniquement au fait que vous n'avez pas suffisamment de personnel? En quoi pêche le processus de prise de décisions et la situation va-t-elle s'améliorer?

Nous devons obtenir les réponses à ces questions avant de mettre un terme à nos audiences. Malheureusement, il nous faut maintenant lever la séance.

[*Text*]

Senator Robertson: Madam Chairman, I have a statement to make, not a question to ask. I disagree with Senator Stanbury since I have not found the evidence to be contrary. The evidence we heard this morning has certainly not shaken me to my roots. In particular, I found Mr. Stern's testimony and comments this morning to have been somewhat hysterical. I found them self-serving and incredibly biased. Let us get back to the game.

Senator Doyle: I would second what Senator Robertson has just said.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Robertson: Madame la présidente, j'ai une déclaration à faire, et non une question à poser. Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Stanbury puisque rien ne prouve le contraire. Les témoignages que nous avons entendus ce matin ne m'ont pas ébranlée. En particulier, je trouve que les observations de M. Stern frisent l'hystérie. Il est loin d'être impartial et il prêche pour sa paroisse. Revenons à l'essentiel.

Le sénateur Doyle: Je souscris à ce que la sénatrice Roberston vient de dire.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:

Mrs. Fiorella Badiani
Mr. Job Van der Veen

From the Refugee Status Advisory Committee:

Mr. Joe B. Stern, Chairman
Mr. Bill Barton, Member
Mrs. Susan Davis, Member
Mr. Sergio Poggione, Director of operations

Du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:

M^me^ Fiorella Badiani
M. Job Van der Veen

Du Comité consultatif du statut de réfugié:

M. Joe B. Stern, président
M. Bill Barton, membre
M^me^ Susan Davis, membre
M. Sergio Poggione, Directeur des opérations

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publications

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

LIBRARY
MAR 3 1 1988

Monday, February 8, 1988
(Winnipeg, Manitoba)

Le lundi 8 février 1988
(Winnipeg, Manitoba)

Issue No. 52

Sixth and seventh proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

Fascicule nº 52

Sixième et septième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28917—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Molgat
Cogger	*Murray
Doyle	(or Doody)
Fairbairn	Neiman
Hébert	Nurgitz
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(or Frith)	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Molgat for that of the Honourable Senator Grafstein. (February 8, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Molgat
Cogger	*Murray
Doyle	(ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Hébert	Nurgitz
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(ou Frith)	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Molgat substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (le 8 février 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 8, 1988
(71)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in Winnipeg, Manitoba at 9:12 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Fairbairn, Hébert, Molgat, Neiman, Nurgitz and Spivak (6).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Legal Aid:

Ms. Renata Krause.

From Amnesty International Group 19 (Local Chapter):

Mrs. Cornelia Johnson;

Mr. Felipe Flores.

From the University of Manitoba:

Prof. Bryan Schwartz.

From the Mennonite Central Committee (National):

Mr. Ed Wiebe.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:00 noon, the Committee adjourned.

AFTERNOON MEETING
(72)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs resumed its meeting in Winnipeg, Manitoba at 1:35 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz and Spivak (5).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Saskatoon Refugee Co-ordination Committee:

Mr. Tom Martin;

Mr. Romulo Marcenaro.

PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 8 FÉVRIER 1988
(71)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à Winnipeg (Manitoba), à 9 h 12, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Fairbairn, Hébert, Molgat, Neiman, Nurgitz et Spivak (6).

Présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De «Legal Aid»:

M^me^ Renata Krause.

De «Amnesty International Group 19» (chapitre local):

M^me^ Cornelia Johnson;

M. Felipe Flores.

De l'Université du Manitoba:

M. Bryan Schwartz.

Du «Mennonite Central Committee» (National):

M. Ed Wiebe.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.»

Les témoins font des déclarations préliminaires, puis répondent aux questions.

À midi, le comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(72)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles poursuit aujourd'hui sa séance à Winnipeg (Manitoba), à 13 h 35, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Fairbairn, Hébert, Neiman, Nurgitz et Spivak (5).

Présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du «Saskatoon Refugee Co-ordination Committee»:

M. Tom Martin;

M. Romulo Marcenaro.

From the Winnipeg Coalition:

Father Bert Foliot;

Dr. Lawrence Whytehead;

Dr. Stuart Johnson;

Mrs. Heather Macdonald.

Private Citizens:

Mr. Kenneth Emberly;

Mr. Georges Forest.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De la Coalition de Winnipeg:

Père Bert Foliot;

D[r] Lawrence Whytehead;

D[r] Stuart Johnson;

M[me] Heather Macdonald.

À titre privé:

M. Kenneth Emberly;

M. Georges Forest.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Les témoins font des déclarations préliminaires, puis répondent aux questions.

À 16 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Winnipeg, Monday, February 8, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, Monday, February 8, at 9:00 a.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are now ready to open our Hearings in Winnipeg. We are delighted to be here this morning.

The first witness will be Renata Krause, an attorney with Legal Aid Manitoba.

Ms. Renata Krause, Staff Counsel, Legal Aid Manitoba: My name is Renata Krause, and I work for Legal Aid Manitoba as a staff attorney. My practice consists of immigration law and criminal law, with the largest part of my immigration law practice having to do with refugee claimants. As such, I am very interested in the debate concerning Bill C-55.

First, I want to make it clear that there is no doubt that Canada has one of the most humane and generous refugee laws. Canada's refugee system is regarded highly all over the world, and Canadians have every right to be proud of it. The award of the Nansen Medal is international acknowledgment of Canada's leading role in this area.

It would be regressive to have Bill C-55 passed in its present form. Instead of reflecting the high standard which has been adhered to by this country, Bill C-55 illustrates how a desire to deal with abuses of the system may pervert and reverse an admirable record.

No one who has dealings with the immigration system denies that abuses are taking place and that they should be curtailed. But, abuse can be dealt with by having fair and just laws and by strictly enforcing them.

The problem we have with the present system is that it invites abuse. Built into the system are lengthy delays—delays due, in many instances, to a cumbersome procedure and a shortage of manpower.

One example is the initial taking of refugee claims. The claimant tells his story to a Senior Immigration Officer. A transcript of that hearing is prepared and forwarded to the Refugee Status Advisory Committee, which in turn will look at the case and then make a recommendation to the Minister, who will then decide whether to accept or reject the claim.

This part of the procedure takes three steps, when one would suffice.

TÉMOIGNAGES

Winnipeg, le lundi 8 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ayant reçu le mandat d'examiner le projet de loi C-55 visant à modifier la Loi sur l'immigration de 1976 ainsi que d'autres lois en conséquence, s'est réuni le lundi 8 février à 9 h 00 du matin.

Le sénateur Joan Neiman (*la présidente*) occupe la présidence.

La présidente: Messieurs les Sénateurs, nous sommes prêts à commencer nos audiences à Winnipeg. C'est avec plaisir que nous sommes réunis ici ce matin.

Le premier témoin est Renata Krause, avocate de l'Aide juridique du Manitoba.

Mme Renata Krause, avocate du Service de l'aide juridique du Manitoba: Je m'appelle Renata Krause et je suis attachée au Service de l'aide juridique du Manitoba en qualité d'avocate. Je travaille dans le domaine du droit de l'immigration et du droit pénal, ma clientèle en matière d'immigration se composant surtout de demandeurs de statut de réfugié. À ce titre, je m'intéresse tout particulièrement au débat qui entoure le projet de loi C-55.

Je voudrais dire tout d'abord qu'à mon avis il est indéniable que le Canada possède l'un des droits les plus humains et les plus généreux concernant les réfugiés. Le système des réfugiés au Canada jouit d'une grande considération dans le monde entier et les Canadiens ont toutes les raisons d'en être fiers. En accordant la médaille Nansen au Canada, la communauté internationale a reconnu son rôle de chef de file dans ce domaine.

Ce serait un recul que d'adopter le projet de loi C-55 dans sa forme actuelle. Au lieu de reprendre le flambeau et de poursuivre dans la voie du passé, le projet de loi C-55 illustre bien qu'en voulant remédier aux abus du système on peut en arriver à remettre en cause toutes les belles réalisations du passé.

Tous ceux qui sont en contact quotidien avec le mécanisme de l'immigration savent bien que des abus se produisent et qu'il convient d'y remédier. Toutefois, la meilleure façon de faire face aux abus est d'adopter des lois justes et de les appliquer strictement.

La difficulté avec le système actuel, c'est qu'il invite aux abus. La lenteur de la procédure bloque notre système, lenteur qui est due bien souvent aux nombreuses formalités administratives exigées et au manque de personnel.

Prenons l'exemple du dépôt au départ d'une demande de statut de réfugié. Le demandeur expose son cas à un agent supérieur d'immigration. La transcription de l'audience est envoyée au Comité consultatif sur le statut des réfugiés, qui se penche à son tour sur l'affaire et fait ensuite une recommandation au Ministre, qui se charge alors de décider s'il doit accepter ou rejeter la demande.

Cette partie de la procédure comprend trois étapes alors qu'une seule suffirait.

[*Text*]

Viable reforms have been suggested in the past to streamline this process. Insteading of following the recommendations made by various task forces, the government introduced Bill C-55, the Refugee Reform Bill. Announced as a streamlined new process which would be both fair and expeditious, it falls short in both respects.

I will deal only with some of the most important issues raised by Bill C-55.

One of the important proposed changes has to do with the initial hearing stage.

Under Bill-C-55, the initial hearing is to be held by a panel of two people, one being a member of the newly established Refugee Board and the other an Immigration Adjudicator.

Traditionally, the Immigration Adjudicator is mainly concerned with enforcing the Immigration Act, and I believe that he will bring this particular background with him to the refugee process.

It will be very difficult for that person to wear two hats and to disassociate himself from the one role he is expected to play, namely, that of an adjudicator who is supposed to enforce the immigration laws.

Given that the refugee determination process is supposed to be non-adversarial, immigration adjudicators should have no part in it.

A second area which causes great concern is that of credibility determination. At the initial stage the panel will look at the record in respect of other claimants from the same country, and if there is a large rejection rate of claimants from that country, the claim for refugee status being considered would be judged to be unfounded.

It is my view that the disposition of other cases from the country from which the claimant has fled should form no part in determining the credibility of the claim of a particular claimant; rather, each case should be considered strictly on its own merit.

There should be no return to a "convention compliance country"; that is, that a person who comes from a so-called "safe" country on his way through to Canada, be returned to that country.

The process used in determining which countries are "safe countries" is a cumbersome one. It is difficult to decide where a given claimant would be safe. One example that comes to mind is the situation of Central Americans in the United States.

The United States is certainly regarded as a "safe country" by Canada. However, it is not a "safe country" for people from El Salvador and Guatemala, who are deported from the U.S. to their home countries, where they can face forture and death.

Another problem is that it takes quite a while to make changes to the "safe country" list.

If a refugee claimant who comes finally to Canada has been in a Convention Compliance Country, that person may have

[*Traduction*]

Des réformes utiles ont été proposées par le passé pour rationaliser cette procédure. Au lieu de suivre les recommandations faites par différents groupes d'étude, le gouvernement a déposé le projet de loi C-55 sur la réforme du statut des réfugiés. Annoncée au départ comme une rationalisation de la procédure afin de la rendre plus rapide et plus équitable, ce projet de loi ne tient pas ses promesses sur ces deux points.

Je me contenterais d'évoquer les principaux problèmes soulevés par le projet de loi C-55.

L'un des changements importants qui est proposé a trait à l'audience qui a lieu au départ.

Aux termes du projet de loi C-55, la première audience se tiendra devant un groupe de deux personnes, l'une étant membre de la nouvelle commission des réfugiés et l'autre étant un arbitre en matière d'immigration.

Traditionnellement, l'arbitre en matière d'immigration cherche avant tout à faire appliquer la Loi de l'immigration et je pense que cette orientation continuera à dicter son comportement sur la question des réfugiés.

Cette personne pourra difficilement servir deux maîtres et se détacher du seul rôle que l'on attend d'elle soit de prendre des décisions visant à faire appliquer les lois de l'immigration.

Le mécanisme de détermination du statut de réfugié n'étant pas censé être accusatoire, les arbitres en matière d'immigration ne devraient pas y prendre part.

La deuxième source de préoccupation porte sur la question de la détermination de la crédibilité. Dans une première étape, le groupe d'examinateurs étudiera le dossier en le comparant à celui d'autres demandeurs provenant du même pays et, si un fort pourcentage de demandeurs de ce pays est rejeté, la demande de statut de réfugié faisant l'objet de l'examen sera jugée non fondée.

Je considère que les décisions prises au sujet des dossiers des compatriotes du demandeur ne devraient pas intervenir dans la façon dont on évalue la crédibilité de sa demande et, à mon avis, chaque dossier devrait être jugé en fonction de son propre mérite.

On ne devrait pas pouvoir revenir à la notion de «pays respectant la convention», soit permettre qu'une personne en provenance d'un pays dit «sûr» avant d'entrer au Canada soit renvoyée dans son pays.

La procédure qui consiste à déterminer quels sont les pays jugés «sûrs» est lourde. Il est difficile de dire si tel ou tel demandeur en particulier va être en sécurité. L'un des exemples qui vient à l'esprit est celui des ressortissants de l'Amérique centrale aux États-Unis.

Les États-Unis sont bien évidemment considérés comme un pays «sûr» par le Canada. Pourtant, ce n'est pas un «pays sûr» pour les ressortissants du Salvador ou du Guatemala, qui sont alors renvoyés des États-Unis dans leur pays d'origine, où ils risquent la torture et la mort.

Le fait qu'il faille un certain temps pour apporter des changements à la liste des «pays sûrs» pose un autre problème.

Lorsqu'un demandeur du statut de réfugié arrive finalement au Canada en provenance d'un pays respectant la convention,

[*Text*]

been there only until the first opportunity presented itself to leave that country in order to find a place of more permanence and stability.

Often these people are in camps situated at the border of the country from which they are fleeing, where they may be subject to military attack from their home country. As such, they are unable to make a life for themselves and their families. They may be existing in a state of uncertainty for years.

Surely they should not be condemned to live under those conditions!

For those living in a refugee camp, movement is greatly restricted. Access to education is almost non-existent. They cannot lead a normal life. It is especially hard on children and young people, who wish to build a future for themselves. In many cases, they are confined to the camps for years and years.

Another concern has to do with the so-called eligibility screening. Under the proposed system people with no arguable basis for their claims will be turned away.

It may very well be that even though people do not fall within the strict definition of "Convention Refugees" as set out in the Immigration Act, they may face death upon being returned to their home country. Again, the case of the Central American in the United States comes to mind.

The law should guarantee universal access to the refugee determination procedure. The proposed system does not do that. There is no universal access to the system.

As well, there is a problem with access to the courts.

Bill C-55 states that negative decisions by the two-member panel can be appealed, with leave, to the Federal Court.

An appeal of the decision can be made on questions of law, jurisdiction, and perverse or capricious interpretations of fact.

Persons will be removed from Canada while their appeal to the Federal Court is being considered. It is proposed that they will be represented by counsel in their absence, with legal aid provided where necessary.

If leave to appeal is required, there is no right to appeal. The appeal, if leave is granted, will be on law alone.

Successful appeals on these grounds are very rare in any area of the law.

In most refugee cases, the facts contain the issues on which a claim will be established. Not to have the right to appeal on the facts of the case is akin to taking away the possibility of an appeal.

Appeals should be allowed based on errors of fact, and access to the Federal Court should be by right, not by leave, including the right to appeal from a decision of the Immigration and Refugee Board.

[*Traduction*]

il est bien possible qu'il ait saisi la première occasion pour quitter ce pays à la recherche d'un lieu de résidence plus stable et plus permanent.

Souvent, ces personnes se trouvent dans des camps situés à la frontière des pays qu'elles veulent quitter et faisant l'objet d'incursions militaires en provenance de leur propre pays. De ce fait, il leur est impossible d'organiser leur propre vie et celle de leur famille. Cette situation incertaine peut durer des années.

Bien évidemment, il ne faudrait pas que ces gens soient condamnés à vivre éternellement dans de telles conditions.

Les déplacements des personnes qui vivent dans des camps de réfugiés sont très restreints. Les possibilités d'éducation sont presque inexistantes. Il leur est impossible de vivre une vie normale. C'est particulièrement dur pour les enfants et les jeunes, qui veulent se bâtir un avenir. Bien souvent, ils sont confinés dans des camps pendant des années et des années.

Le mécanisme qualifié de contrôle de l'admissibilité fait lui aussi problème. Selon le mécanisme proposé, les gens qui ne peuvent justifier leur demande seront renvoyés chez eux.

Il peut très bien arriver que des gens qui ne répondent pas strictement à la définition de «réfugié au sens de la convention» telle qu'elle figure dans la Loi sur l'immigration, risquent cependant la mort s'ils sont renvoyés dans leur pays d'origine. Là encore, on peut penser au cas des ressortissants de l'Amérique centrale aux États-Unis.

La loi devrait garantir un accès universel à la procédure de détermination du statut de réfugié. Le mécanisme proposé n'en prévoit pas la possibilité. Il n'y a pas d'accès universel au système.

Le recours aux tribunaux pose lui aussi un problème.

Le projet de loi C-55 prévoit que les décisions de refus prises par les deux membres du Comité d'examen peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale avec l'autorisation de cette dernière.

Il peut en être appelé de la décision sur des questions de droit ou de compétence, où en cas d'interprétation pernicieuse ou fantaisiste des faits.

Les intéressés devront sortir du Canada en attendant que la Cour fédérale ait examiné leur appel. Il est proposé qu'ils soient représentés par un avocat en leur absence, une aide juridique étant fournie en cas de nécessité.

Si l'on a besoin d'une autorisation d'appel, il n'y a pas de droit d'appel. L'appel, à condition que l'autorisation soit accordée, ne portera que sur des questions de droit.

Il est très rare, quel que soit le domaine du droit concerné, que des appels soient couronnés de succès sur des questions de droit.

Dans la plupart des affaires de réfugiés ce sont les faits qui déterminent la validité de la demande. Ne pas conférer le droit de faire appel sur des questions de fait revient dans la pratique à enlever toute possibilité d'appel.

Les appels devraient être autorisés en cas d'erreur sur les faits de la possibilité d'appel devant la Cour fédérale devrait être de droit et non soumise à autorisation, y compris en ce qui

[*Text*]

As far as the right to counsel is concerned, Bill C-55 states that counsel will be provided to persons who cannot arrange for their own lawyers.

The time within which counsel is to prepare for the initial hearing is unrealistic, and the same is true of the time frame in respect of preparing an appeal.

Insofar as the initial hearing is concerned, counsel has 48 hours in which to prepare—an all but impossible task, given that the interviews with the clients involve, very often, the services of interpreters, who may or may not be available, and the gathering of material from foreign countries: for example, the birth certificate, passport, and other documents.

Since the initial hearing is so important under the proposed system, counsel will have to take great care in preparing the case, and having only two days over which to do so is completely unrealistic.

While abuse of our refugee system has to be controlled, it should not be at the expense of those who are in need of protection. People are looking for a safe place, a sanctuary. In offering sanctuary, one cannot pick and choose; rather, it should be there for those who need it and are able to reach it. Notwithstanding the policy of the Department of Immigration that refugees should be selected from abroad, protection has to be given to those who are here. Otherwise, we fail in our humanitarian duty.

The concern that has been voiced is that this Bill C-55 will limit access to Canada's refugee determination process; that it will prevent people from making a claim, thus shutting out a large number of genuine refugees. As such, it should be rejected.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Ms Krause, for your presentation.

Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

Senator Nurgitz: Let me first ask you to explain how Legal Aid Manitoba operates.

As I understand it, you are a separate "almost-law-office" operation providing legal aid to people of Manitoba.

Ms. Krause: Yes. Legal Aid Manitoba is an organization which provides legal services to people who cannot afford to hire their own lawyers.

While we are partly funded by the federal government, we are administered by the province. It is a joint federal-provincial undertaking. Each province has a different kind of legal aid system.

In some provinces it is only staff lawyers who carry out legal aid work; in other provinces, it is the private bar, with payment coming through the Legal Aid Office.

[*Traduction*]

concerne le droit de faire appel d'une décision de la Commission de l'immigration et des réfugiés.

En ce qui a trait au droit de disposer d'un avocat, le projet de loi C-55 prévoit qu'un avocat sera mis à la disposition des personnes qui n'ont pas les moyens d'engager leur propre avocat.

Le temps accordé à l'avocat pour préparer son dossier lors de l'audience initiale n'est pas réaliste et il en est de même des délais de préparation des appels.

Lors de l'audience initiale, l'avocat a 48 heures pour préparer son dossier, une véritable gageure compte tenu du fait que l'on doit souvent interroger le client en présence d'un interprète, qui est souvent très difficile à trouver, et que les documents pertinents doivent être recherchés dans un pays étranger: certificat de naissance, passeport, etc.

L'audience initiale revêtant une telle importance dans le système proposé, les avocats devront mettre beaucoup de soin à la préparation de chaque affaire et il est tout à fait absurbe de leur demander de se préparer en deux jours.

Certes, il est nécessaire de lutter contre les abus de notre système de réfugiés, mais il ne faut pas que ce soit aux dépens des gens qui ont besoin de protection. Ces gens cherchent un refuge, un sanctuaire. Lorsqu'on offre un sanctuaire, on ne peut pas le faire à la tête du client; il faut que ce sanctuaire soit mis à la disposition de tous ceux qui parviennent à l'atteindre. En dépit de la politique du ministère de l'Immigration, qui veut que les réfugiés puissent être choisis à l'étranger, il convient d'accorder une protection aux réfugiés qui se trouvent déjà sur place. Ne pas le faire serait renier notre devoir humanitaire.

On reproche au projet de loi C-55 de limiter l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié au Canada, d'empêcher les gens de présenter une demande et, donc, de rejeter au départ un grand nombre de véritables réfugiés. À ce titre, ce projet de loi doit être rejeté.

Je vous remercie.

La présidente: Je vous remercie, M^me^ Krause, de votre exposé.

Le sénateur Nurgitz posera les premières questions.

Le sénateur Nurgitz: Pouvez-vous nous exposer tout d'abord la façon dont opère l'Aide juridique au Manitoba.

Si je comprends bien, vous avez au Manitoba un «service quasi-juridique» distinct qui dispense une aide juridique à la population.

Mme Krause: En effet. L'Aide juridique au Manitoba est une organisation qui offre des services juridiques aux gens qui n'ont pas les moyens d'engager leur propre avocat.

Le gouvernement fédéral nous finance en partie, mais nous sommes administrés par la province. Il s'agit d'une entreprise conjointe du fédéral et de la province. Chaque province dispose de son propre système d'aide juridique.

Dans certaines provinces, ce sont uniquement des avocats attachés au service qui dispensent l'aide juridique; dans d'autres, ce sont les membres privés du Barreau qui intervien-

[*Text*]

In Manitoba we have what is called a mixed system, involving both private bar counsel and staff lawyers. I am one of the staff lawyers who work out of the Legal Aid Office.

Senator Nurgitz: The federal government contributes funds but has no say in the day-to-day operation of legal aid.

Ms. Krause: That is correct.

Senator Nurgitz: How many staff lawyers would be working on immigration matters?

Ms. Krause: Two. At the present time, I am the only staff attorney doing immigration work.

Senator Nurgitz: That answers my next question. I was about to ask you whether your brief represented the view of all counsel at Legal Aid Manitoba involved in immigration matters.

Obviously it does.

Ms. Krause: Yes.

Senator Nurgitz: As a paid employee of Legal Aid Manitoba, did the office of the Attorney General of the Province of Manitoba have to vet the brief you presented to the committee?

I suppose it is fair to say that the views expressed in the brief are not the views of the Government of Manitoba.

Ms. Krause: They are my views as a practitioner.

Senator Nurgitz: And they are your views drawn from experience working in this field.

Ms. Krause: Yes.

Senator Nurgitz: I should like to ask you one question with respect to the court process.

You took exception to the requirement for leave, your view being that the appeal process should be available as of right.

In the current refugee determination process, what right of appeal exists?

Ms. Krause: At this point, if a claimant is rejected at the first instance, he has a right to redetermination before the Immigration Appeal Board.

The Chairman: That is an absolute right of appeal?

Ms. Krause: Yes.

Senator Nurgitz: And assuming rejection at that point, what court process is available?

Ms. Krause: The claimant can appeal to the Federal Court of Appeal, and from there to the Supreme Court.

[*Traduction*]

nent, les émoluments étant versés par l'entremise du Bureau de l'aide juridique.

Au Manitoba, nous avons ce que l'on appelle un système mixte, qui fait intervenir à la fois des avocats attachés au service et des membres privés du Barreau. Je fais partie des avocats attachés au Service de l'aide juridique.

Le sénateur Nurgitz: Le gouvernement fédéral fournit des crédits mais n'a pas son mot à dire sur le fonctionnement quotidien de l'aide juridique.

Mme Krause: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Combien d'avocats attachés au service travaillent dans le domaine de l'immigration?

Mme Krause: Deux. À l'heure actuelle, je suis la seule, parmi les avocats attachés au service, qui travaille dans le domaine de l'immigration.

Le sénateur Nurgitz: Voilà qui répond à ma question suivante. J'allais vous demander si votre mémoire reflète l'opinion de tous les avocats de l'Aide juridique du Manitoba qui opèrent dans le domaine de l'immigration.

Bien évidemment, la réponse est oui.

Mme Krause: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Étant une employée rémunérée de l'Aide juridique du Manitoba, le bureau du Procureur général de la province du Manitoba a-t-il dû donner le feu vert au mémoire que vous venez de présenter à ce comité?

Je suppose que l'on doit dire en toute justice que les opinions exprimées dans ce mémoire ne sont pas celles du gouvernement du Manitoba.

Mme Krause: Elles reflètent mes convictions en tant qu'avocate professionnelle.

Le sénateur Nurgitz: Ce sont vos opinions tirées de votre expérience dans le domaine.

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais vous poser une question au sujet de la procédure devant les tribunaux.

Vous avez critiqué la nécessité d'obtenir une autorisation d'appel, considérant que la possibilité d'appel devait être de droit.

Dans le cadre du mécanisme actuel de détermination du statut de réfugié, quels sont les droits d'appel qui existent?

Mme Krause: Dans le système actuel, lorsque le dossier d'un demandeur est rejeté en première instance, ce dernier a le droit de faire appel de cette décision devant la Commission d'appel de l'Immigration.

La présidente: C'est un droit d'appel absolu?

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Nurgitz: En supposant qu'il y ait un nouveau refus, quelles sont les possibilités de recours devant les tribunaux?

Mme Krause: Le demandeur peut faire appel devant la Cour d'appel fédérale et, de là, devant la Cour suprême.

[*Text*]

Senator Nurgitz: It is my understanding that of the total number of immigration/refugee-related cases that are launched in the Federal Court, 80 per cent do not proceed, the suggestion being that it is only a delaying tactic in order to prolong one's stay in the country.

Ms. Krause: Speaking from my own experience, I rarely take cases to the Federal Court, the reason being that most are decided favourably at the Refugee Status Advisory Committee stage, or before the Immigration Appeal Board.

That may have to do with my being a staff attorney, given that I am restricted to the kinds of cases I can take on.

Senator Nurgitz: You only take good cases, obviously, if you win them all.

Ms. Krause: It is true that a good many cases are not carried through, but beyond that I cannot give you any more information.

The Chairman: Can you tell us what you mean when you say you are restricted in terms of the type of case you can take on?

Ms. Krause: There are eligibility criteria in respect of receiving legal aid, one being financial-related and the other having to do with the type of case.

Senator Nurgitz: How can one qualify for legal aid on some ground other than financial need?

Ms. Krause: One cannot. One must qualify under both. The second criteria has to do only with the nature of the case.

The Chairman: Are you talking about the type of refugee case, or the type of case generally.

Ms. Krause: The type of case generally. Before approving legal aid, an opinion has to be given as to the merit of the case.

Senator Molgat: When you speak of the "nature" of a case, what do you mean?

Ms. Krause: The merits of an appeal. An opinion has to be given before Legal Aid will approve funding and representation.

Senator Molgat: An opinion given by whom?

Ms. Krause: By a lawyer.

Senator Molgat: By an outside lawyer?

Ms. Krause: At times, yes.

Senator Molgat: Outside of Legal Aid, that is?

Ms. Krause: Yes. Or from within Legal Aid. It doesn't matter.

Senator Nurgitz: If you are the only one who does immigration work, do you give an opinion?

Ms. Krause: As a staff attorney, yes. There are other lawyers who do legal aid immigration work in Manitoba. I am not the only lawyer doing immigration work for Legal Aid.

[*Traduction*]

Le sénateur Nurgitz: Je me suis laissé dire que 80 p. 100 des appels interjetés devant la Cour fédérale en matière d'immigration ou de statut de réfugié ne se rendent pas au stade du jugement, l'idée étant qu'il ne s'agit là que d'une tactique dilatoire visant à prolonger le séjour de l'appelant dans le pays.

Mme Krause: Si j'en juge par mon expérience, il est rare que je porte un appel devant la Cour fédérale, étant donné que dans la plupart des cas j'obtiens une décision favorable au stade du Comité consultatif sur le statut de réfugié ou de la Commission d'appel de l'Immigration.

Il est possible que cela ait à voir avec ma qualité d'avocate attachée au service étant donné que je suis limitée quant au type d'affaires que je peux prendre.

Le sénateur Nurgitz: De toute évidence, vous ne prenez que les bonnes affaires si vous les gagnez toutes.

Mme Krause: Il est vrai que bon nombre d'affaires sont abandonnées en cours de route, mais c'est tout ce que je peux vous dire.

La présidente: Pouvez-vous nous dire ce que vous entendez pas le fait que vous soyez limitée quant au type d'affaires que vous pouvez prendre?

Mme Krause: Il y a des critères d'admissibilité quant à la possibilité de bénéficier de l'aide juridique, l'un étant de nature financière et l'autre concernant le type d'affaire.

Le sénateur Nurgitz: Comment peut-on prétendre à bénéficier de l'aide juridique pour des raisons autres que financières?

Mme Krause: On ne peut pas. Il faut répondre aux deux critères à la fois. Le deuxième critère se rapporte uniquement à la nature de l'affaire.

La présidente: Est-ce que vous nous parlez du type d'affaire de réfugié ou du type d'affaire en général.

Mme Krause: Du type d'affaire en général. Pour que l'aide juridique soit accordée, il faut qu'un avis juridique ait été d'abord prononcé sur le bien-fondé de la cause.

Le sénateur Molgat: Quand vous nous parlez de la «nature» d'une affaire, que voulez-vous dire?

Mme Krause: Le bien-fondé d'un appel. Un avis juridique doit être donné pour que l'aide juridique autorise le financement et la représentation par un avocat.

Le sénateur Molgat: Qui donne cet avis juridique?

Mme Krause: Un avocat.

Le sénateur Molgat: Un avocat de l'extérieur?

Mme Krause: Parfois, oui.

Le sénateur Molgat: Je veux dire, à l'extérieur de l'Aide juridique?

Mme Krause: Oui. Parfois aussi, c'est un avocat de l'Aide juridique. Cela n'a pas d'importance.

Le sénateur Nurgitz: Si vous êtes la seule à travailler dans le domaine de l'immigration, donnez-vous des avis juridiques?

Mme Krause: En tant qu'avocate attachée au service, oui. Il y a d'autres avocats qui font du travail d'aide juridique en matière d'immigration au Manitoba. Je ne suis pas la seule à le faire.

[*Text*]

The Chairman: At times you are in the position of asking to have a determination of whether this case is a genuine one, and at other times you make that determination for other lawyers.

Is that correct?

Ms. Krause: At times I am asked to give an opinion, yes, about cases handled by other lawyers. And in other situations, other lawyers will be asked about clients I have seen.

The Chairman: But not on the substantive criterion of whether this person is a refugee or not. That has nothing to do with it, I take it.

Ms. Krause: It is on the legal aspects of the case.

The Chairman: Thank you. Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you very much for your brief, Ms Krause.

What are your views on the requirement under this legislation that at the very beginning of the procedure, a person must make the statement that they are a refugee, that they are claiming refugee status at the first instant, or otherwise perhaps forfeit that ability.

Are people, in the state of mind they are in on arrival, ready to make that statement at the time of their very first interview, or would they be reluctant to do so?

Ms. Krause: I do not believe they would be ready to make that statement.

You have to keep in mind that they are not familiar with our system, with our country. Everything is foreign to them.

They do not have the opportunity, under those circumstances, to consult with anybody, either friends or family, or with a lawyer, to find out about the system.

In most cases, they do not even get to the stage where they can consult with a lawyer. But, at least they can consult with friends or family, with people they know from their ethnic community, or church groups who are involved in refugee work, and they get help from those quarters.

We just cannot expect those coming to our border in this circumstance to immediately make a claim for refugee status. They get confused with the terminology, with what "refugee" means, and what a "hearing" is.

It is very difficult for them to distinguish. To them it appears they are meeting a representative of the state, and most have fled their native country because of the repressive system and the bad experiences they had with government officials.

I simply cannot believe that at that point the majority would even be ready to say that they are claiming refugee status, with the exception of those who had advice prior to coming here.

The more sophisticated ones will do so; however, those who most need it, those who are not familiar with where to get that assistance and advice, wouldn't know what to do.

[*Traduction*]

La présidente: Parfois, vous demandez à un autre avocat de se prononcer sur le bien-fondé de telle ou telle affaire et parfois c'est vous qui le faites pour le compte d'autres avocats.

Est-ce bien cela?

Mme Krause: Oui, il m'est parfois demandé de donner mon avis sur les affaires dont s'occupent d'autres avocats. Dans d'autres cas, d'autres avocats sont appelés à donner leur avis sur mes clients.

La présidente: Mais pas sur la question de fond de savoir si cette personne est ou non un réfugié. J'imagine que cela n'a rien à voir.

Mme Krause: C'est sur les questions de droit soulevées par l'affaire.

La présidente: Je vous remercie. Je donne la parole au sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Merci beaucoup pour votre mémoire, M^me^ Krause.

Que pensez-vous de l'exigence du projet de loi selon laquelle au tout début de la procédure, la personne concernée doit déclarer qu'elle est réfugiée et qu'elle demande au départ le statut de réfugié sous peine de ne plus pouvoir y prétendre.

Les gens, dans l'état d'esprit qui est le leur à leur arrivée, sont-ils prêts à faire une telle déclaration dès leur première entrevue ou vont-ils hésiter à le faire?

Mme Krause: Je ne crois pas qu'ils seront prêts à faire une telle déclaration.

Il faut bien garder à l'esprit qu'ils ne sont pas familiarisés avec notre système, avec notre pays. Tout leur est étranger.

Ils n'ont pas la possibilité, dans ces circonstances, de consulter quelqu'un, un ami ou un membre de la famille, ou même un avocat, pour se renseigner au sujet du système.

Dans la plupart des cas, ils n'en arrivent même pas au point de pouvoir consulter un avocat. Ils peuvent du moins consulter des amis ou des membres de la famille, des gens qu'ils connaissent dans leur milieu ethnique ou des représentants de groupements religieux se chargeant d'aider les réfugiés; ils trouvent de l'aide dans ces milieux.

On ne peut demander aux personnes qui arrivent à notre frontière dans ces circonstances de réclamer immédiatement le statut de réfugié. Elles comprennent mal les termes employés et ne savent pas ce que l'on entend par «réfugié» ou par «audience».

Il est très difficile aux gens de faire la distinction. À leurs yeux, ils se retrouvent devant un représentant de l'État alors que pour la plupart ils ont quitté leur pays d'origine pour fuir un système répressif et qu'ils n'ont pas une bonne expérience des fonctionnaires du gouvernement.

Je ne crois tout simplement pas qu'à ce stade la majorité d'entre eux soit même en mesure de déclarer qu'ils réclament un statut de réfugié, à l'exception de ceux qui ont été conseillés avant leur arrivée.

Les gens au courant le feront, mais ceux qui en ont le plus besoin, ceux qui ne savent pas comment se faire aider et se faire conseiller, ne sauront pas quoi faire.

[*Text*]

Senator Fairbairn: How do you think it should work within the spirit of this bill? What period of time, in your opinion, should they have to make that claim?

Ms. Krause: At the present time they are at least allowed into the country and an Inquiry is scheduled.

The Inquiry has to take place as soon as practicable, and usually within a two-week period. Once the claimant knows the Inquiry is scheduled, he or she goes about getting the necessary advice.

Under Bill C-55, the claimant is almost immediately subject to the Inquiry, and if they do not say what they want right there and then, that's it.

Under the current system, they are allowed to be in the country. A date is set for their hearing, and they have a chance to find out what an Inquiry is and what they have to do at the Inquiry.

Senator Fairbairn: On the question of the "safe country" list, are you objecting, in principle, to the idea of having a list of safe countries?

Are there other methods that could be used that would meet your concerns, such as bilateral agreements.

Ms. Krause: As I have said, Canada currently has one of the most generous refugee systems in the world.

I feel very strongly about sending people back to refugee camps, even if they are safe. The people are friendless. They want to live a normal life, and they cannot do so in a refugee camp. Holding people in detention camps, even if they are safe, is no solution. I object to that in general. It doesn't matter that there are no military attacks or that the camp is in a safe country. People should not be living in camps.

Senator Fairbairn: If I understand you correctly, one of your objections is that a so-called safe country, through circumstances unknown at the time it was declared to be a safe country, could become unsafe for certain refugees, and the system would not move quickly enough to take account of that change.

Ms. Krause: Yes. Political alliances change. They have changed, and they do change. At one point it may be safe for the refugees to be in a camp within a given country. There may be an agreement between that country and the country from which the refugees fled pursuant to which there would be no attacks made on the camp. But, things can change within a very short time period, leading either to attacks on the camp or to the refugees being returned to their home country.

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Let me just pursue that point.

[*Traduction*]

Le sénateur Fairbairn: Comment devrait-on procéder à votre avis dans l'esprit de ce projet de loi? Quel délai devrait-on accorder à ces gens pour faire leur demande?

Mme Krause: À l'heure actuelle, ils sont au moins admis dans le pays et une enquête est instituée.

L'enquête doit avoir lieu dès que possible, généralement dans un délai de quinze jours. À partir du moment où le demandeur sait qu'une enquête a été entreprise, il peut aller chercher les conseils nécessaires.

En vertu des dispositions du projet de loi C-55, le demandeur fait presque immédiatement l'objet d'une enquête et, s'il ne peut pas dire exactement ce qu'il veut, c'est terminé.

Dans le système actuel, les demandeurs sont autorisés à rester dans le pays. Une date d'audience est fixée et ils ont la possibilité de s'informer de la nature de l'enquête et de ce qu'ils doivent faire lors de cette enquête.

Le sénateur Fairbairn: En ce qui a trait à la liste des «pays sûrs», vous opposez-vous au principe de l'élaboration d'une liste de pays sûrs?

Est-il possible de recourir à d'autres méthodes, telles qu'ententes bilatérales, susceptibles de répondre à vos préoccupations.

Mme Krause: Comme je l'ai déjà dit, le Canada possède à l'heure actuelle l'un des systèmes les plus généreux du monde en faveur des réfugiés.

Je m'oppose fortement à ce que l'on renvoie des réfugiés dans des camps, même s'ils y sont en sécurité. Ces gens recherchent une certaine chaleur. Ils veulent vivre une vie normale et c'est impossible dans un camp de réfugiés. Maintenir des gens dans des camps de regroupement, même s'ils y sont en sécurité, n'est pas une solution. Je m'y oppose sur le plan des principes. Il n'est pas besoin de chercher à savoir s'il y a des attaques militaires ou si le camp se trouve dans un pays sûr. Les gens ne devraient pas vivre dans des camps.

Le sénateur Fairbairn: Si je vous comprends bien, ce que vous reprochez entre autres à ces pays qualifiés de sûrs, c'est qu'en raison de circonstances dont on n'avait pas connaissance au moment de déclarer tel ou tel pays comme étant sûr, ce pays n'offre plus aucune sécurité pour certains réfugiés alors que le système n'évolue pas suffisamment rapidement pour en tenir compte.

Mme Krause: En effet. Les alliances politiques changent. Elles ont toujours changé et continueront à changer. À un moment donné, les réfugiés seront en sécurité dans un camp dans un pays donné. Il peut y avoir une entente entre ce pays et celui qui fuient les réfugiés en vertu de laquelle aucune attaque militaire n'aura lieu contre le camp. Mais les situations évoluent très rapidement et cela peut se traduire par des attaques contre le camp ou par le renvoi des réfugiés dans leur pays d'origine.

Le sénateur Fairbairn: Merci, madame la présidente.

La présidente: Je donne la parole au sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Je voudrais simplement poursuivre dans cette voie.

[*Text*]

Pakistan is a friendly country. We have a good rapport with it.

Would it be considered a safe country?

Ms. Krause: Yes, I think so.

Political alliances play a role, as do relations with other countries.

Senator Hébert: I was in Pakistan a few weeks ago, in the north, near the Afghan border, and the Pakistanis were telling me that they are the victims of the Afghan-Soviet conflict.

There are some three million registered and two million unregistered refugees from Afghanistan living in camps in Pakistan, with some help from the United Nations.

The economic burden on Pakistan, itself a poor country, is substantial.

The camps themselves are right on the border with Afghanistan, and as a result there are a lot of terrorist attacks, with bombs exploding here and there. In fact, one just missed me by two minutes.

Because these people are in camps in Pakistan, a "safe" country, they are unable to qualify for refugee status in Canada. They are unable to escape their predicament. They cannot go directly from Afghanistan to Canada. They have to go through somewhere, and Pakistan is the most logical place.

This proposed legislation represents a big change in Canada's attitude toward refugees.

Ms. Krause: The government has been saying that the system was never intended to process refugee claimants within the country, which is not correct. There is in fact provision for that in the legislation now in place.

I do not think the government expected that there would be as many claims as we in fact have had. It did not anticipate the number being as large as it is, and there is not the system in place to efficiently process the claims in the numbers in which they have come forward.

In comparison to other countries, they are not very large numbers. But for Canada to handle under the system as it is set up, they are large.

Senator Hébert: Where there is a will, there is a way, as we saw when 50,000 "boat people" came to Canada within one year.

Ms. Krause: That was different. The government selected those people from outside the country. Our concern now is with people who are making a claim for refugee status from within Canada.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: Thank you, Madam Chairman.

I should like to ask two questions. The first one has to do with the safe third country.

[*Traduction*]

Le Pakistan est un pays ami. Nous avons de bons rapports avec ce pays.

Va-t-il être considéré comme un pays sûr?

Mme Krause: Oui, je crois.

Les alliances politiques jouent un rôle, de même que les relations avec d'autres pays.

Le sénateur Hébert: J'étais au Pakistan il y a quelques semaines, dans le nord, près de la frontière Afghane, et les Pakistanais que j'ai rencontrés me disaient qu'ils étaient victimes du conflit Soviéto-Afghan.

Il y a quelque trois millions de réfugiés inscrits et deux millions de réfugiés non inscrits en provenance de l'Afghanistan qui vient dans des camps au Pakistan avec une certaine aide fournie par les Nations Unies.

Le fardeau économique pour le Pakistan, qui lui-même est un pays pauvre, est loin d'être négligeable.

Les camps eux-mêmes sont situés tout près de la frontière de l'Afghanistan, d'où un grand nombre d'attaques terroristes et des bombes qui explosent à chaque instant. D'ailleurs, il s'en est fallu de deux minutes pour que je fasse connaissance avec l'une d'entre elles.

Cependant, ces gens se trouvent dans des camps du Pakistan, un pays «sûr» et ne peuvent prétendre au statut de réfugié au Canada. Ils ne peuvent échapper à leur sort. Ils ne peuvent se rendre directement de l'Afghanistan au Canada. Il leur faut emprunter une autre voie, alors que le Pakistan est l'endroit le plus logique.

La législation proposée représente un changement radical de l'attitude du Canada vis-à-vis des réfugiés.

Mme Krause: Le gouvernement nous dit que le système n'a jamais été conçu pour prendre en charge les demandeurs du statut de réfugié sur notre sol, ce qui est faux. Cette disposition est en fait prévue dans la législation actuelle.

Je ne pense pas que le gouvernement s'attendait à ce qu'il y ait autant de demandes. Il n'avait pas envisagé une telle demande et le système, tel qu'il existe à l'heure actuelle, ne peut pas suffire à la tâche.

Comparativement à d'autres pays, la demande n'est pas si grande. Toutefois, pour le Canada, elle est énorme compte tenu du système qui est mis en place.

Le sénateur Hébert: Lorsqu'on veut, on peut, comme on a pu le voir lorsqu'on a accueilli 50 000 «boat people» au Canada en moins d'un an.

Mme Krause: Le problème était différent. Le gouvernement a choisi ces gens à l'extérieur du pays. Nos préoccupations portent à l'heure actuelle sur les gens qui demandent un statut de réfugié en étant sur le sol canadien.

La présidente: Je donne la parole au sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: Merci, madame la présidente.

J'aimerais poser deux questions. La première a trait à la notion de pays tiers sûr.

[*Text*]

The objective in this legislation, as far as the safe third country idea is concerned, is to narrow the number of people that Canada is obligated to protect.

Previously, anyone who was a "Convention" refugee would be able to get protection, and those coming from a safe third country are not in need of protection.

Everyone agrees there is a necessity to streamline the refugee determination process. According to the legislation, a safe third country is a country prescribed by cabinet, based on whether it complies with Article 33 of the Convention. Some of the other safeguards that were there originally have now been dropped.

What safeguards do you see as necessary in this policy? Are you against the policy, entirely? Are you for the policy, with safeguards? What are your views?

Ms. Krause: Is your question how abuse of the system can be controlled?

Senator Spivak: My question is: What is your view of the policy? Are you opposed to the safe third country policy? Are you opposed to it entirely?

Ms. Krause: Yes.

Senator Spivak: Even with safeguards, you would not be in favour of it? You would be in favour of the previous policy, which is to admit.

Ms. Krause: Yes.

Senator Spivak: Perhaps you could elaborate on your views as to why you think that is better. You mentioned one reason as being that people should not be returned to live in camps.

Ms. Krause: As I mentioned, the United States would be considered a safe country. As a consequence, anybody who has lived there would not be allowed to make a refugee claim.

However, there are countries to which the United States deports, and there are reported cases of people being returned and killed. As soon as they step off the airplane, they are taken away and killed.

Senator Spivak: Returned to their country of origin?

Ms. Krause: Yes.

Senator Spivak: But the Minister has said in his testimony to us that, of course, there would be exceptions; for example, for Salvadorians, or others. In other words, the United States might be prescribed as a safe third country for all but certain nationals.

Ms. Krause: My concern in that instance would be that it would not be possible to adjust the list quickly enough in a lot of cases. It may lag behind developments in those countries. What is a safe country today can become an unsafe country for some tomorrow, and before the list could be changed, people are returned.

I believe it would be better not to have that policy.

[*Traduction*]

En instituant la notion de pays tiers sûr, la législation se propose de limiter le nombre de gens que le Canada est tenu de protéger.

Auparavant, quiconque était un réfugié se réclamant de la «convention» pouvait obtenir une protection alors que les gens qui viennent de pays tiers sûrs n'ont pas besoin de protection.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il est nécessaire de rationaliser la procédure de détermination du statut de réfugié. Aux termes de la législation, un pays tiers sûr est un pays qualifié ainsi par le cabinet selon qu'il répond ou non aux critères prévus par l'article 33 de la Convention. D'autres types de protection qui étaient prévus à l'origine ont été abandonnés.

Quels types de protection jugez-vous nécessaires dans le cadre de cette politique? Êtes-vous totalement contre cette politique? Êtes-vous en faveur, en incluant différentes mesures de protection? Quelle est votre conception?

Mme Krause: Votre question revient-elle à me demander comment il convient de lutter contre les abus du système?

Le sénateur Spivak: Ma question est la suivante: Que pensez-vous de cette politique? Êtes-vous contre la politique des pays tiers sûrs? Êtes-vous entièrement contre?

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Spivak: Même avec les garanties, vous n'y êtes pas favorable? Doit-on dire que vous préférez la politique antérieure?

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Spivak: J'aimerais que vous nous précisiez pour quelle raison vous la jugez meilleure. Vous nous avez déjà donné une raison en disant que les gens ne devaient pas être renvoyés dans des camps.

Mme Krause: Comme je l'ai déjà dit, les États-Unis seront considérés comme un pays sûr. En conséquence, quiconque vit dans ce pays ne pourra être autorisé à présenter une demande de réfugié.

Il y a toutefois des pays vers lesquels les ressortissants sont refoulés par les États-Unis et l'on a rapporté le cas de certaines personnes tuées à leur retour. Dès leur descente d'avion, elles sont arrêtées et tuées.

Le sénateur Spivak: Refoulées dans leur pays d'origine?

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Spivak: Mais lorsqu'il a témoigné devant ce comité, le Ministre nous a dit qu'il y aurait bien entendu des exceptions, par exemple pour les ressortissants du Salvador ou d'autres pays. En d'autres termes, on pourrait déclarer que les États-Unis sont un pays sûr, sauf pour les ressortissants de certains pays.

Mme Krause: Je reprocherai à ce système le fait qu'il sera impossible d'adapter la liste suffisamment rapidement dans un grand nombre de cas. Elle pourra être en retard sur la situation dans ces pays. Un pays sûr aujourd'hui peut ne plus l'être demain et en attendant que l'on modifie la liste, les gens sont refoulés.

Je considère qu'il serait préférable de ne pas avoir ce genre de politique.

[*Text*]

Senator Spivak: One of the other criticisms suggested with regard to this new system is that it will not achieve its objective; that the system will clog up; that it isn't really three steps, but seven steps; that the whole screening process, which is first for eligibility and then for credibility, will not work.

Those who voice that criticism feel it would be better to have an oral hearing for everybody.

What are your views on that criticism?

That is the basis of the whole system that is being put in place.

Ms. Krause: From a practical point of view, I cannot see it being speedier.

The initial hearing is to take place within 48 hours, and it is doubtful that counsel for the claimant could properly prepare for the hearing within that time frame.

The initial hearing takes place before a two-member panel. Given the importance of a favourable decision at that stage, counsel would want a full hearing, and certainly more time would be required for preparation.

Senator Spivak: How will they be able to delay that? Isn't it mandatory? How will they do that?

Ms. Krause: They certainly will try. If these provisions are put in place, there will be a lot of challenges in the courts, to try to get more time at that stage.

I do not think it will work. Initially, delays caused by court actions will most certainly be prevalent.

Senator Spivak: You see no improvement in this system insofar as efficiency is concerned?

Ms. Krause: No.

Senator Spivak: Do you see anything in Bill C-55 which would contravene the Charter of Rights with respect to the safeguards and the safe third country concept?

For example, it has been said that a country may be safe for some but not for others; that the class screening process doesn't give certain individuals protection.

Is that something which may offend the Charter?

Ms. Krause: The Supreme Court has held that the Charter applies to refugee claimants. However, a person who is turned back without being able to make a claim would not have access to the courts.

I believe that that particular provision will be challenged on the ground that to deny an individual the opportunity to make a claim would be to contravene the Charter.

Senator Spivak: You think the very basis of the screening, the mechanistic kind of approach, might offend the Charter per se.

Ms. Krause: Yes.

Senator Spivak: Thank you.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Une autre critique que l'on fait à ce nouveau système, c'est qu'il n'atteindra pas ses objectifs; qu'il sera engorgé; qu'il n'y a pas en fait trois étapes, mais sept; que l'ensemble du mécanisme de contrôle, dans un premier temps au niveau de l'admissibilité, puis à celui de crédibilité, ne fonctionnera pas.

Ceux qui font cette critique estiment qu'il serait préférable d'entendre tout le monde dans le cadre d'une audience.

Que pensez-vous de cette critique?

Elle porte sur le fondement même du système qui est mis en place.

Mme Krause: Dans la pratique, je ne vois pas en quoi cela accélérerait les choses.

L'audience initiale aura lieu dans les 48 heures et il est peu probable que l'avocat du demandeur puisse convenablement se préparer en vue de l'audience dans un délai aussi court.

L'audience initiale aura lieu devant un groupe de deux examinateurs. Compte tenu de l'importance d'une décision favorable à ce stade, l'avocat voudra obtenir une audience pleine et entière et il voudra certainement davantage de temps pour la préparation.

Le sénateur Spivak: Comment parviendront-ils à retarder cette procédure? Ne s'agit-il pas d'un délai de rigueur? Comment vont-ils faire?

Mme Krause: Ils vont certainement essayer. Si ces dispositions sont mises en place, il y aura de nombreuses contestations devant les tribunaux pour essayer d'obtenir de meilleurs délais à ce stade.

Je ne pense pas que çà marche. Dans un premier temps, les retards entraînés par les recours en justice seront certainement généralisés.

Le sénateur Spivak: Vous ne voyez aucune amélioration sur le plan de l'efficacité avec ce système?

Mme Krause: Non.

Le sénateur Spivak: Pensez-vous que certaines dispositions du projet de loi C-55 sont susceptibles d'enfreindre la Charte des droits en ce qui a trait aux garanties accordées ou à la notion de pays tiers sûrs?

On a dit par exemple qu'un pays peut être sûr dans certains cas et non dans d'autres et qu'un contrôle global nie certaines protections individuelles.

Est-ce que cela peut être contraire à la Charte?

Mme Krause: La Cour suprême a statué que la Charte s'appliquait aux demandeurs du statut de réfugié. Toutefois, une personne refoulée sans avoir eu la possibilité de présenter une demande n'aura pas accès aux tribunaux.

Je pense que cette disposition en particulier sera contestée en justice au motif qu'il est contraire à la Charte de refuser à une personne la possibilité de présenter une demande.

Le sénateur Spivak: Vous pensez que la base même du contrôle, le mécanisme en soi, est susceptible d'être contraire à la Charte.

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie.

[*Text*]

The Chairman: On that point, Ms Krause, I gather the 48-hour requirement is not in Bill C-55 itself; that there is no time frame.

There have been statements made by the government to the effect that it is hoped to clear the initial stages within 48 hours to a week, and the point you are making is that inequities could arise if they try to push applications through within that time frame.

Ms. Krause: Yes. The information we have received is that these hearings will take place within 48 hours of the claim for refugee status being made.

The Chairman: May I ask you to give us a little more background about your particular situation in Manitoba.

Where does your clientele come from? Do they come off the plane straight from other countries? Do they come across the border?

What is your case load, and what is your experience in that regard?

Ms. Krause: In comparison to Toronto and Montreal, we have a very small number of people coming in.

The Chairman: Could you give us a number? Are we talking about three cases a month, or forty?

Ms. Krause: More. It depends upon the world situation.

For example, we have a lot of people coming from the United States who are originally from El Salvador and Guatemala, people who had been living and working illegally in the United States, and that influx stems from the fact that the U.S. has a policy of returning Salvadoreans and Guatemalans to their home country. Additionally, because of the strict enforcement of employment laws in the U.S. in respect of the employment of illegals, these people are losing their jobs.

For some time there was a large influx of Eastern Europeans.

Depending on the world situation, you get large numbers of people, and then it is quiet. The flow of refugees and illegals depends very much upon the world situation at any given point in time.

Certainly in the case of my own practice, it is more than three a month.

Most people who come to Winnipeg have either relatives or friends here. That is why they come here. They come to the border, and they know where they want to go.

That is what I was saying earlier. They have a chance to talk to somebody, either before they come here or once they are here, and they will get advice and assistance.

In some cases they come by plane, arriving at the airport or at the border. But, the numbers are not as large as in major centres. For the most part, they are people who have some personal connections with Manitobans.

The Chairman: Either fellow countrymen here, or connections, contacts.

Ms. Krause: Yes.

[*Traduction*]

La présidente: Sur ce point, M^me^ Krause, il me semble que le délai obligatoire de 48 heures ne figure pas dans le projet de loi C-55 lui-même; aucun délai n'est fixé.

Le gouvernement a déclaré que l'on souhaitait régler les premières étapes dans un délai allant de 48 heures à une semaine et vous nous dites que des injustices seraient commises si l'on cherchait à traiter de force les demandes dans ce délai.

Mme Krause: Oui. Nous avons été informé que les audiences auraient lieu dans les 48 heures de la demande de statut de réfugié.

La présidente: J'aimerais que vous nous exposiez un peu plus en détail votre situation au Manitoba.

D'où vous vient votre clientèle? Les gens arrivent-ils chez vous dès leur descente d'avion après avoir quitté une autre pays? Traversent-ils la frontière?

Quelle est votre charge de travail et votre expérience dans ce domaine?

Mme Krause: Comparativement à Toronto et à Montréal, très peu de gens s'adressent à nous.

La présidente: Pouvez-vous nous donner un chiffre? S'agit-il de trois cas par mois, ou de quarante?

Mme Krause: Davantage. Tout dépend de la situation dans le monde.

Par exemple, beucoup de ressortissants du Salvador et du Guatemala nous viennent des États-Unis; ce sont des gens qui vivaient et qui travaillaient illégalement aux États-Unis et cet afflux semble dû au fait que les États-Unis ont pour politique de renvoyer chez eux les Salvadoriens et les Guatémaltèques. De plus, en raison de l'application stricte des lois du Travail aux États-Unis concernant l'emploi d'immigrés illégaux, ces gens perdent leur emploi.

À un moment donné, il y avait un gros contingent de gens d'Europe de l'Est.

Tout dépendant de la situation mondiale, de nombreuses personnes peuvent nous arriver ou tout être très calme. L'afflux de réfugiés et de personnes dans l'illégalité dépend étroitement de la situation mondiale au moment considéré.

En ce qui a trait à ma clientèle, le nombre de cas est supérieur à trois par mois.

La plupart des gens qui arrivent à Winnipeg ont des parents ou des amis dans cette ville. C'est la raison de leur venue. Ils se présentent à la frontière et ils savent où ils veulent aller.

C'est ce que je vous disais précédemment. Ils ont la possibilité de parler à quelqu'un, soit avant d'arriver, soit une fois sur place et ils trouvent aide et conseil.

Parfois, ils arrivent en avion et se présentent à l'aéroport ou à la frontière. Mais ils n'arrivent pas en aussi grand nombre que dans les grands centres urbains. Pour la majeure partie d'entre eux, ce sont des gens qui entretiennent des liens personnels avec des résidents du Manitoba.

La présidente: Des compatriotes ou certaines relations.

Mme Krause: Oui.

[*Text*]

The Chairman: What would be your recommendations, based upon your experience, for improving the system, making it more efficient and more fair?

Ms. Krause: The initial stage is quite cumbersome. If the final determination could be made right at the first instance, that would greatly improve the system.

There are always delays between the steps. Once the transcript of the initial examination is prepared, it must be reviewed with the claimant. A formal submission is then prepared and forwarded to the Refugee Board.

It is a very lengthy process.

The whole process could be expedited by having the initial hearing conducted by those who would be making the decision on the claim.

The Chairman: That is important.

Would additional manpower alone help to any great extent? In other words, would it be of assistance if we were to double, or triple, or quadruple the number of people working in the system today, in terms of moving the determination process along?

Ms. Krause: I believe so, yes. The Immigration Appeal Board, for example, sits in Winnipeg every three or four months, and then it has only a few days to hear all the cases that come up.

The Chairman: Once every three or four months only?

Ms. Krause: Yes.

The Chairman: Thank you. Senator Molgat, please.

Senator Molgat: Following up on Senator Nurgitz' point regarding the appeal process, your view is that everyone should have the right of appeal to the Federal Court?

Ms. Krause: Yes. And if not, that at least leave not be given on the basis of an error in law only, but both on law and on fact. That would make a big difference, especially insofar as refugee claim cases are concerned.

If it is left as it is now, there is virtually no appeal possible.

Senator Molgat: If the grounds for appeal were broadened, but there still had to be some adjudication prior to the appeal, that would be satisfactory, insofar as you are concerned?

Ms. Krause: Yes.

Senator Molgat: Thank you.

The Chairman: Senator Spivak, do you have another question?

Senator Spivak: Yes, Madam Chairman.

What about the provisions in respect of duty counsel; that is to say, that if there is no counsel available, the government will assign one.

What do you think about that?

[*Traduction*]

La présidente: Compte tenu de votre expérience, quelles recommandations feriez-vous pour améliorer le système et pour le rendre plus efficace et plus équitable?

Mme Krause: La première étape est assez lourde. Si l'on pouvait prendre une décision définitive dès le départ, il y aurait une grande amélioration.

Il y a toujours des retards entre les différentes étapes. Une fois que la transcription de la première entrevue est faite, il faut la revoir avec le demandeur. Une demande officielle est alors rédigée et envoyée à la Commission des réfugiés.

La procédure est très lente.

Toute la procédure pourrait être accélérée en confiant la première audience aux personnes qui seront chargées de prendre la décision en définitive.

La présidente: C'est important.

Le seul fait d'ajouter du personnel ne faciliterait-il pas les choses? En d'autres termes, serait-il utile que l'on double, triple ou quadruple le nombre de gens qui opèrent au sein du système à l'heure actuelle afin de diligenter le processus de décision?

Mme Krause: Je pense que oui. Prenons le cas par exemple de la Commission d'appel de l'Immigration, qui ne siège à Winnipeg que tous les trois ou quatre mois et qui n'a que quelques jours pour entendre la totalité des affaires qui lui sont présentées.

La présidente: Tous les trois ou quatre mois seulement?

Mme Krause: Oui.

La présidente: Je vous remercie. Je donne la parole au Sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Je poursuis l'argument du Sénateur Nurgitz au sujet de la procédure d'appel. Vous considérez que tout le monde devrait avoir le droit de faire appel devant la Cour fédérale?

Mme Krause: Oui. Si on n'accorde pas un droit automatique, il faudrait au moins que l'on ne se contente pas d'autoriser les appels pour des questions de droit et qu'on les élargisse aux questions de faits. Cela ferait une grande différence, surtout dans le cas des demandes de statut de réfugié.

Tel que le projet de loi se présente, il n'y a pratiquement plus de possibilité d'appel.

Le sénateur Molgat: Si l'on élargissait les motifs de l'appel tout en conservant un certain pouvoir d'appréciation avant l'appel, seriez-vous satisfaite en ce qui vous concerne?

Mme Krause: Oui.

Le sénateur Molgat: Je vous remercie.

La présidente: Sénateur Spivak, avez-vous une autre question à poser?

Le sénateur Spivak: Oui, Madame la Présidente.

Qu'en est-il des dispositions s'appliquant à l'avocat commis d'office, c'est-à-dire à l'avocat désigné par le gouvernement lorsqu'il n'y a pas d'avocat disponible.

Que pensez-vous de cette procédure?

[*Text*]

Ms. Krause: Even though we do have Legal Aid staff lawyers, there is the freedom of choice as to counsel. Those who qualify for legal aid can choose their counsel. Having that freedom of choice is important, especially for those who come from places where there exists a fear of government.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Ms Krause, thank you for your presentation.

Next we shall hear from Amnesty International Group 19.

Ms. Cornelia Johnson, Member, Amnesty International Group 19: My name is Cornelia Johnson, and with me is Felipe Flores.

I will be speaking to you today on behalf of the local chapter of Amnesty International and not the Canadian Division, which I understand has already made a presentation to you.

I can only speak from my experience in Winnipeg.

First of all, in contrast to Toronto and Montreal, where hundreds of people arrive each year to make a claim for refugee status, there were fewer than 100 in Manitoba last year.

The figures I have show that in 1987, there were 90 applications filed; in 1986, 48; and in 1985, 38.

Based on those figures, there would not seem to be any threat of an invasion of abusers. Abuse of the system is not an important issue in the refugee settlement community in Manitoba.

Our group is a loosely coordinated sub-group of the Winnipeg Chapter of Amnesty International, having evolved out of a group that was formed a couple of years ago to help in the campaign against torture.

At the end of that campaign, the whole refugee determination process was under review, with talk of new legislation coming forward, with the result of our becoming very much caught up in the issues and continuing our association.

During the past year we became directly involved in a request for help for the family of a Chilean victim of torture. That experience served to deepen our opposition to Bill C-55. As well, it made us feel very uneasy when Bill C-84, with its penalties for those who seek to help refugees, was given First Reading in Parliament.

Our group first heard of the case of German Silva last March. His nephew, Felipe Flores, present with us today, asked the chairperson of our committee for help for his uncle, who had been abducted from the streets of Santiago by three masked men, beaten, burned with cigarettes and interrogated about his activities in a church group, and threatened with death if he continued to work with that group.

The Amnesty International material documented the harassment of church workers in Chile, and the information pre-

[*Traduction*]

Mme Krause: Même si nous sommes des avocats attachés au Service d'aide juridique, il y a quand même liberté de choix quant à l'avocat. Les personnes admises à bénéficier de l'aide juridique peuvent choisir leur avocat. Cette liberté de choix est importante, surtout pour les personnes qui proviennent de pays où l'on craint le gouvernement.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie.

La présidente: Madame Krause, je vous remercie de votre intervention.

Nous allons maintenant entendre les représentants du groupe 19 d'Amnistie internationale.

Mme Cornelia Johnson, membre du Groupe 19 d'Amnistie internationale: Je m'appelle Cornelia Johnson et la personne qui m'accompagne est Felipe Flores.

Je vais vous parler aujourd'hui au nom de la section locale d'Amnistie internationale et non de la Division canadienne qui, si je ne me trompe, s'est déjà présentée devant vous.

Je ne peux parler que de mon expérience à Winnipeg.

Tout d'abord, contrairement à ce qui se passe à Toronto et à Montréal, où des centaines de gens se présentent chaque année pour demander le statut de réfugié, moins de 100 personnes l'on fait au Manitoba l'année dernière.

Les chiffres que j'ai sont les suivants: 90 demandes ont été déposées en 1987; 48 en 1986 et 38 en 1985.

Sur la foi de ces chiffres, on ne peut pas parler de risque d'invasion du fait des abus. Les abus commis au sein du système ne font pas véritablement problème dans les milieux des réfugiés du Manitoba.

Notre groupe est une sous-section à structure souple du chapitre d'Amnistie internationale de Winnipeg. Il s'est constitué à partir d'un groupe réuni il y a quelques années pour participer à la campagne contre la torture.

À la fin de cette campagne, toute la question de la procédure de détermination du statut de réfugié était en cours de révision et l'on parlait d'adopter une nouvelle législation, ce qui nous a amené à nous passionner pour ces questions et à poursuivre notre association.

Au cours de l'année écoulée, nous avons été directement impliqués dans une demande d'aide émanant de la famille d'un Chilien victime de torture. Cette expérience nous a amené à durcir notre opposition contre le projet de loi C-55. Par ailleurs, nous nous sommes sentis mal à l'aise face à l'adoption en première lecture par le Parlement du projet de loi C-84, qui impose des pénalités aux gens qui s'efforcent d'aider les réfugiés.

C'est en mars dernier que notre groupe a entendu parler pour la première fois de l'affaire de German Silva. Son neveu, Felipe Flores, qui est présent parmi nous aujourd'hui, a demandé à la présidence de notre comité d'aider son oncle, enlevé dans les rues de Santiago par trois hommes masqués, battu, brûlé avec des cigarettes, interrogé sur ses activités au sein d'un groupe religieux et menacé de mort s'il continuait à fréquenter ce groupe.

Amnistie internationale avait réuni des documents sur les cas de harcèlement des travailleurs des groupes religieux au

[*Text*]

sented was congruent with the material we had received from our Chilean Research Department in London. Moreover, there were notarized documents from church officials in the parish of Mr. Silva. Everything was congruent, and it seemed important to take up the case.

German Silva asked for protection from the Canadian Embassy in Santiago in January, 1987, when his sister, a Canadian citizen, arrived in Santiago and found him so badly beaten that he was unable to stand. She and his priest went to the Canadian Embassy to ask for help. Two months later, when there had been no reply from the Embassy, the family approached our small group in Winnipeg for help.

We called the Embassy in Chile and they stated that they had no record of German Silva's application. Everything went back to square one, and it was necessary for this man to go back to the Canadian Embassy and make a claim for refugee status.

I must explain that this is a very scary process. There is always the feeling that there are secret service agents watching each and every person going into and coming out of the Embassy.

On April 1987, Mr. Silva went to the Canadian Embassy to complete his application. He had an extensive interview. We waited for weeks while his case was being processed.

During that time, very spooky things began to happen with the telephone communications between Winnipeg and Santiago. Every time Mr. Silva tried to call his family in Winnipeg, he was cut off; and when his family tried to contact him through a number they had used on many occasions, they were told that the number was no longer in service.

This was a very anxious period and we were greatly relieved when we heard, in August, that German Silva had been cleared to come into Canada, though it took until December 1 before he finally got here.

We had been told by people in the refugee assistance agencies that German Silva had been brought into Canada quite rapidly; i.e., 11 months after his sister went to the Embassy to ask for help. He lived in hiding during the latter part of the time he remained in Chile, always fearing he would be accosted again.

When he finally arrived in Winnipeg, he was frightened and suspicious. During the first two weeks he and his family stayed at a hostel in the International Centre. The staff recognized that he was extremely anxious and arranged to protect him from intrusions by strangers until he became more accustomed to Canadian life.

This type of paranoid reaction is typical of victims of torture and oppression.

This story had a happy ending, but I would like to tell you another Amnesty story, the story of Jose Eduardo Lopez, a journalist from Honduras.

[*Traduction*]

Chili et ces informations étaient conformes à la documentation que nous avait envoyée notre département de recherche sur le Chili à Londre. Il y avait en outre des documents notariés émanant de responsables religieux de la paroisse de M. Silva. Toutes les informations concordaient et il nous a paru important de prendre en charge cette affaire.

German Silva a demandé la protection de l'Ambassade canadienne de Santiago en janvier 1987 lorsque sa soeur, qui est citoyenne canadienne, a découvert à son arrivée à Santiago qu'il avait été tellement battu qu'il lui était impossible de se tenir debout. Elle s'est rendue avec le prêtre de sa paroisse à l'Ambassade canadienne pour demander de l'aide. Deux mois plus tard, l'Ambassade n'ayant pas donné de réponse, la famille a demandé aide à notre petit groupe de Winnipeg.

Nous avons appelé notre Ambassade au Chili et on nous a dit qu'il n'y avait pas trace de la demande de German Silva. Tout était à refaire et cet homme a dû retourner à l'Ambassade canadienne pour présenter une demande de statut de réfugié.

Il me faut vous expliquer que c'est une démarche qui fait très peur. On a toujours l'impression que des agents des services secrets observent tous nos faits et gestes et surveillent quiconque entre et sort de l'Ambassade.

En avril 1987, M. Silva s'est rendu à l'Ambassade canadienne pour remplir sa demande. Il a passé une longue entrevue. Pendant des semaines, il a attendu que son affaire suive son cours.

Dans l'intervalle, des faits très étranges se sont produits au sujet des communications téléphoniques entre Winnipeg et Santiago. Chaque fois que M. Silva cherchait à appeler sa famille à Winnipeg, la ligne était interrompue et chaque fois que sa famille essayait de l'appeler à un numéro qu'il avait utilisé à de nombreuses reprises, il lui était répondu que le numéro n'était plus en service.

Nous sommes passés par de nombreuses affres et c'est avec un grand soulagement que nous avons appris en août que German Silva avait été admis à venir au Canada, même si ce n'est qu'en décembre qu'il est finalement arrivé ici.

Les intervenants des organismes d'aide aux réfugiés nous ont dit que l'arrivée de German Silva au Canada avait été assez rapide, soit onze mois après que sa soeur a demandé de l'aide à l'Ambassade. Il est resté caché pendant toute la dernière partie de son séjour au Chili, de peur d'être interpellé de nouveau.

En arrivant à Winnipeg, il avait peur et se méfiait de tout. Lors des deux premières semaines, il est resté avec sa famille dans une auberge d'accueil du Centre international. Le personnel s'est rendu compte qu'il était très craintif et a fait en sorte que les autres personnes le laissent en paix en attendant qu'il s'habitue à la vie canadienne.

Ce type de réaction paranoïaque est typique chez les victimes de la torture et de l'oppression.

C'est une histoire qui finit bien, mais j'aimerais aussi vous parler d'un autre cas rapporté par Amnistie internationale, le cas de Jose Eduardo Lopez, un journaliste du Honduras.

[*Text*]

Jose was detained and tortured for five days in 1981. When he was released, he fled to the United States. He applied for refugee status at the Canadian Consulate in Atlanta, Georgia. His application was rejected in January, 1984, even though he had with him a written statement of corroboration from the Committee for the Defence of Human Rights in Honduras.

He could not continue living in the United States as an illegal alien, so he had to return to Honduras. He was abducted from his home on Christmas Eve, 1984, and he has not been seen since.

His wife and children fled to Costa Rica and were admitted to Canada in November, 1985.

I do not blame the official who was involved in this instance; I blame the process. An individual has to make these life and death decisions, and they are reviewed by a superior in the Embassy. Consular officials are not infallible. They make bad decisions.

At the present time, our government would like to correct one bad process, an overly-complicated and convoluted in-land refugee determination process, by relying on the Embassy process.

Whether you use the term "safe country" or a country which complies with Article 33 of the Convention, the implications are the same. People who arrive at our borders will be sent back to embassies, where the process is not always that reliable.

I would like to see access to the refugee process for people who appear at our border. I think it is very important, if we are going to protect these people, that they have more than one way of coming into Canada.

The Chairman: Thank you. Senator Spivak will be the lead-off questioner.

Senator Spivak: Thank you. I take it that you are also completely opposed to the policy of who should be allowed access to the refugee determination process. In other words, it should not be only those who are judged to be in need of our protection, but anyone who appears at our borders.

Ms. Johnson: They should be able to apply to the process.

Senator Spivak: They should be able to gain entrance to the process?

Ms. Johnson: Are you speaking about the process of screening people who are coming here?

Senator Spivak: Yes, I am.

The policy which is being proposed would exclude from the refugee determination process those who are judged not to be in need of our protection, because they come from a safe third country.

Are you opposed to that particular policy? In other words, the safe third country list is not something which you support.

[*Traduction*]

Jose a été arrêté et torturé pendant cinq jours en 1981. Lorsqu'il a été relâché, il a fui aux États-Unis. Il a demandé à bénéficier du statut de réfugié au consulat canadien d'Atlanta, Georgie. Sa demande a été rejetée en janvier 1984 même s'il possédait sur lui une attestation écrite du Comité de défense des droits de l'homme du Honduras.

Il ne pouvait pas continuer à vivre aux États-Unis dans l'illégalité et il a donc dû retourner au Honduras. Il a été enlevé de chez-lui la veille de Noël, en 1984, et on ne l'a pas revu depuis.

Sa femme et ses enfants ont fui le Costa Rica et ont été admis à entrer au Canada en novembre 1985.

Je ne blâme pas le fonctionnaire qui est intervenu dans cette affaire; je blâme la procédure. Il incombait à un individu de prendre une décision de vie ou de mort et il s'agit d'une personne haut placée à l'Ambassade. Les responsables du Consulat ne sont pas infaillibles. Ils peuvent aussi prendre de mauvaises décisions.

Aujourd'hui, notre gouvernement cherche à corriger une procédure défectueuse, un mécanisme de détermination sur place du statut de réfugié complexe et controuvé, en se fiant au jugement des ambassades.

Que l'on parle de «pays sûrs» ou de pays qui respectent l'article 33 de la Convention, les implications sont les mêmes. Les gens qui vont arriver à nos frontières seront refoulés vers les ambassades où la procédure suivie n'est pas toujours fiable.

J'aimerais que les gens qui se présentent à notre frontière puissent avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié. J'estime qu'il est très important, si l'on veut pouvoir protéger ces gens, qu'ils aient plusieurs façons de se rendre au Canada.

La présidente: Je vous remercie. Le sénateur Spivak posera les premières questions.

Le sénateur Spivak: Merci. J'imagine que vous êtes par ailleurs totalement opposée à la politique consistant à déterminer qui doit pouvoir bénéficier de la procédure de détermination du statut de réfugié. En d'autres termes, il ne faut pas seulement que ce soit ceux que l'on considère comme ayant besoin de notre protection, mais quiconque se présente à nos frontières.

Mme Johnson: Il faut qu'ils puissent faire une demande dans le cadre de cette procédure.

Le sénateur Spivak: Ils devraient pouvoir entrer pour bénéficier de la procédure?

Mme Johnson: Vous référez-vous à la procédure de contrôle des gens qui arrivent ici?

Le sénateur Spivak: Oui, c'est bien cela.

La politique proposée exclu de la procédure de détermination du statut de réfugié les personnes que l'on n'estime pas devoir bénéficier de notre protection parce qu'elles proviennent d'un pays tiers sûr.

Êtes-vous opposé à cette politique en particulier? En d'autres termes, vous n'êtes pas favorable au principe d'une liste de pays tiers sûrs.

[*Text*]

I hope I am not putting words in your mouth.

Ms. Johnson: Yes. We in Amnesty International see that all the time.

Some countries are improving their human rights efforts. We have to look at each situation to determine whether it is a substantive improvement or just superficial.

Senator Spivak: I am sure you are aware that the present system has broken down.

Ms. Johnson: It is a bad process.

Senator Spivak: It is simply not working. It is not helping to protect genuine refugees, and it is not keeping out people who are really immigrants and not refugees.

How ought we to deal with this? We have a particular bill before us. How would you see this bill amended, or revised?

I am asking you to help us in our process of looking at this legislation.

What are your views?

Ms. Johnson: I am going to speak for myself and my own concerns.

The screening process tries to locate the "manifestly unfounded" cases, if that is the correct term—-

Senator Spivak: The screening process is designed to deny access into the refugee determination process for those who are judged not to be in need of Canada's protection on the ground that they come from a safe third country. That is one ground for denial of access. There are others, such as criminal activity.

Ms. Johnson: You are speaking now of the safe third country policy?

Senator Spivak: Yes. That is one of the screening criteria. There is also the "credible basis" test.

Ms. Johnson: To arrive at a safe third country list would be a difficult task, and I would be opposed to it.

Senator Spivak: Are you saying that there are no safe third countries? Are you saying that there are no countries which could be put on such a list? Is that your view?

Ms. Johnson: No, that is not my view. Our problem comes from the marginal countries that are not safe for certain people at certain times. It would be very dangerous for those who are sent back to those countries.

The Department of Immigration takes the position that Embassy personnel, being right in the field, are best able to properly carry out the screening process.

Jose Eduardo Lopez was judged in Atlanta, processed in Atlanta, not in Honduras.

Do you see what I am pointing out?

[*Traduction*]

Je vous pose la question, je ne voudrais pas parler à votre place.

Mme Johnson: Oui. Nous voyons cela tous les jours à Amnistie internationale.

Certains pays font des efforts sur le plan des droits de la personne. Il faut examiner chaque cas en particulier pour déterminer s'il y a une amélioration de fond ou si elle n'est que superficielle.

Le sénateur Spivak: Je suis pourtant certain que vous avez bien conscience que le système actuel ne fait plus l'affaire.

Mme Johnson: C'est un mauvais système.

Le sénateur Spivak: Il ne joue tout simplement plus son rôle. Il n'aide pas à protéger les véritables réfugiés et il ne permet pas d'écarter les gens qui sont en fait des immigrants et non des réfugiés.

Comment régler cette situation? Nous avons un projet de loi devant nous. Qu'aimeriez-vous modifier ou réviser dans ce projet de loi?

Je vous demande de nous aider dans notre tâche qui est d'examiner cette législation.

Quelle est votre opinion?

Mme Johnson: Je parlerai en mon nom propre et en fonction de mes propres préoccupations.

Le mécanisme de contrôle à l'entrée s'efforce de repérer les cas «manifestement non fondés» si c'est là l'expression exacte . . .

Le sénateur Spivak: Le mécanisme de contrôle à l'entrée vise à refuser l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié aux personnes dont on juge qu'elles n'ont pas besoin de la protection du Canada au motif qu'elles proviennent d'un pays tiers sûr. C'est là une des raisons de refuser l'accès à la procédure. Il y en a d'autres, activités criminelles, par exemple.

Mme Johnson: Vous vous référez maintenant à la politique des pays tiers sûrs?

Le sénateur Spivak: Oui. C'est l'un des critères de contrôle. Il y a aussi celui de la «crédibilité».

Mme Johnson: Il seait bien difficile d'arrêter une liste des pays tiers sûrs et je suis opposée à cette procédure.

Le sénateur Spivak: Êtes-vous en train de me dire qu'il n'y a pas de pays tiers sûrs? Considérez-vous qu'il n'y a pas de pays que l'on puisse mettre sur cette liste? Est-ce là votre façon de voir?

Mme Johnson: Non, ce n'est pas ainsi que je vois les choses. La difficulté vient des pays qui se situent à la limite et qui ne sont pas sûrs pour certaines personnes à un moment donné. Le danger serait grand pour les personnes qui sont renvoyées dans ces pays.

Le ministère de l'Immigration part du principe que le personnel des ambassades, qui se trouve sur place, est le mieux à même de procéder dans les meilleures conditions aux contrôles à l'entrée.

Jose Eduardo Lopez a été jugé à Atlanta, son cas était pris en charge à Atlanta et non au Honduras.

Voyez-vous où je veux en venir?

[*Text*]

Senator Spivak: Are you saying that, with safeguards, we might be able to adopt this policy, or that you might be able to endorse this policy?

Or are you saying that you are opposed to the policy and would prefer to see the current processes continued?

Ms. Johnson: I am opposed to the safe third country policy. I feel people should be able to enter Canada and at least make their claim.

Senator Spivak: Given that the present system is not working, do you have any views as to how to make it more efficient?

Bill C-55 is an attempt to streamline the system such that we can process those who genuinely need our protection.

Do you have any views as to how the refugee determination process could be made more efficient?

Ms. Johnson: The first step in making the process more efficient would be to make it less attractive, and we can do that by ensuring that it is a speedy process. If abusers know that they will be returned immediately, it won't be worth their while coming.

I know I am not answering your question directly. I am not a lawyer. I do not know the law that well. As a result, I cannot give you a more precise answer.

Senator Spivak: Thank you. I appreciate your comments.

Are there any countries that you would be content to see on a safe third country list, and do you have any views on who should be responsible for drawing up such a list? Do you feel it should be the cabinet, or some other body?

Ms. Johnson: I feel strongly that the cabinet should not be involved in drawing up the "safe country" list.

The decision as to which countries should be on such a list should not be a political one.

Senator Spivak: Are there any countries that you would approve, without reservation, for inclusion on such a list?

Ms. Johnson: I cannot answer that question.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Nurgitz, please.

Senator Nurgitz: What process would you use for selecting safe countries?

Ms. Johnson: I would not have safe countries. I would not return people to embassies in safe countries, period. I would prefer that there be access to some sort of process here in Canada.

Senator Nurgitz: What would you do about the security risk cases?

Ms. Johnson: A security risk?

Senator Nurgitz: Yes.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Pensez-vous qu'avec des garanties il serait possible d'adopter une telle politique et que vous puissiez y être favorable?

Êtes-vous au contraire carrément opposée à cette politique et préférez-vous un maintien des mécanismes actuels?

Mme Johnson: Je suis contre la politique des pays tiers sûrs. Je considère que l'on devrait autoriser les gens à entrer au Canada et présenter au moins leur demande.

Le sénateur Spivak: Compte tenu du fait que le système actuel ne joue pas son rôle, avez-vous une idée de la façon dont on pourrait l'améliorer?

Le projet de loi C-55 s'efforce de rationaliser le système pour que l'on puisse accueillir les gens qui ont véritablement besoin de notre protection.

Avez-vous une idée de la façon dont on pourrait accroître l'efficacité du mécanisme de détermination du statut de réfugié?

Mme Johnson: Pour le rendre plus efficace, il faudrait tout d'abord lui enlever certains de ces attraits et nous pourrions le faire en accélérant la procédure. Si les responsables des abus savaient qu'ils vont être refoulés immédiatement, ils ne prendraient pas la peine de venir.

Je comprends bien que je ne réponds pas directement à votre question. Je ne suis pas juriste. Je ne connais pas tous les arcanes du droit. C'est pourquoi je ne peux pas vous donner de réponse plus précise.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie. J'apprécie vos observations.

Y a-t-il des pays que vous voudriez voir sur une liste de pays tiers sûrs et avez-vous une idée des gens qui devraient être responsables de l'élaboration d'une telle liste? Pensez-vous que l'on doive confier cette tâche au Cabinet, ou à un autre organisme?

Mme Johnson: Je m'oppose fortement à ce que l'on confie au Cabinet le soin de rédiger une liste de «pays sûrs».

La décision qui consiste à placer un pays sur une liste de pays sûrs ne doit pas être politique.

Le sénateur Spivak: Y a-t-il des pays dont vous admettriez sans réserve qu'ils fassent partie d'une telle liste?

Mme Johnson: Je ne peux répondre à cette question.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Comment procéderiez-vous pour déterminer les pays qui sont sûrs?

Mme Johnson: Je ne veux pas de pays sûrs. Je ne veux pas refouler les gens dans les ambassades des pays sûrs, point à la ligne. Je préférerais qu'ils puissent accéder à une certaine procédure ici même au Canada.

Le sénateur Nurgitz: Que feriez-vous dans les cas qui présentent un risque pour la sécurité?

Mme Johnson: Un risque pour la sécurité?

Le sénateur Nurgitz: Oui.

[*Text*]

Ms. Johnson: You would first have to define that term.

Senator Nurgitz: Let's assume we define someone in accordance with your definition of a security risk.

Ms. Johnson: I would not allow him in.

Senator Nurgitz: Where would you send him?

Ms. Johnson: Where would I send a person who is a security risk arriving at our border?

Senator Nurgitz: Let me give you an example. If a Chilean citizen applied for refugee status in Canada and it was determined that this person, in accordance with your definition of "security risk", was someone we ought not to allow in, would you send him back to Chile?

Ms. Johnson: You pose a very difficult question.

Senator Nurgitz: Do you have an answer?

Ms. Johnson: I am afraid not.

Senator Nurgitz: From listening to the case histories you have described, I take it you do have some objection to the current policy.

Ms. Johnson: Yes.

Senator Nurgitz: You agree that we need to do something.

Ms. Johnson: Right.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman; and thank you, Ms Johnson, for your presentation.

One aspect of the procedures that may have some bearing in a place such as Manitoba is that which deals with transit through safe countries.

As I understand it, Bill C-55 refers only to air arrivals when it speaks of travel through a prescribed country; that is, if a claimant has to wait in a prescribed country in order to get on the proper flight to Canada, he or she will not be considered as having come from a safe country.

There is no mention of travel through a safe country by car, or bus, or even boat.

Do you have any thoughts about that?

Ms. Johnson: We have had people arrive in Manitoba by boat, through the Port of Churchill.

The transit aspect is something I can't comment on.

Senator Fairbairn: If someone wanting to get to Canada travels by road through the United States, taking several days before reaching the Canadian border, should that individual, in your view, be covered by the "transit" provision?

In other words, that those arriving at our border through that route be deemed to be "in transit" through the United States, notwithstanding that they are not travelling by air transport.

[*Traduction*]

Mme Johnson: J'aimerais tout d'abord que vous définissiez cette expression.

Le sénateur Nurgitz: Supposons que nous prenions votre définition d'une personne qui présente un risque pour la sécurité.

Mme Johnson: Je ne la laisserais pas entrer.

Le sénateur Nurgitz: Où l'enverriez-vous?

Mme Johnson: Où j'enverrais une personne qui présente un risque pour la sécurité et qui arrive à notre frontière?

Le sénateur Nurgitz: Laissez-moi vous donner un exemple. Imaginons qu'un citoyen chilien demande à bénéficier du statut de réfugié au Canada et que l'on détermine que cette personne, au vu de la définition que vous donnez aux «risques pour la sécurité», ne doit pas être autorisée à entrer au Canada, est-ce que vous allez la renvoyer au Chili?

Mme Johnson: Vous me posez une question très difficile.

Le sénateur Nurgitz: Avez-vous une réponse?

Mme Johnson: J'ai bien peur que non.

Le sénateur Nurgitz: Si j'en juge par les affaires que vous nous avez relatées, vous n'êtes pas entièrement satisfaite de la politique actuelle.

Mme Johnson: Non.

Le sénateur Nurgitz: Vous êtes bien d'accord qu'il nous faut faire quelque chose.

Mme Johnson: C'est exact.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie, madame la présidente et je remercie madame Johnson de son exposé.

Un des aspects de la procédure qui peut intéresser une province comme le Manitoba, c'est la question des réfugiés en transit qui passent par un pays sûr.

Si je ne me trompe, le projet de loi C-55 n'envisage que les arrivées par avion lorsqu'il se réfère aux personnes en provenance d'un pays figurant sur la liste; en l'occurence, lorsqu'un demandeur doit attendre dans un pays figurant sur la liste pour pouvoir prendre le vol requis pour le Canada, il ne sera pas considéré comme étant en provenance d'un pays sûr.

On ne parle nulle part de personne en provenance d'un pays sûr qui voyage en voiture, en autobus ou même en bateau.

Que pensez-vous de cela?

Mme Johnson: Nous avons des gens qui arrivent au Manitoba en bateau, par le port de Churchill.

Je ne peux faire de commentaires sur la question du transit.

Le sénateur Fairbairn: Quelqu'un qui veut arriver au Canada et qui voyage par la route à travers les États-Unis et qui arrive à la frontière canadienne au bout de plusieurs jours doit-il être considéré à votre avis comme relevant de la disposition régissant le «transit».

En d'autres termes, lorsque cette personne arrive à notre frontière par cette voie, doit-elle être considérée comme étant «en transit» aux États-Unis même si elle n'a pas fait le voyage par la voie des airs?

[*Text*]

Ms. Johnson: It would seem to me that common sense should be the governing factor. It should be determined how long they had been in the United States. If they had been in transit for three months, that would be another matter.

The Chairman: Is that common? What is your experience in that regard? Have those with whom you have had dealings been in the United States for many years, for many months, or a matter of weeks, in making their way to Canada?

Ms. Johnson: I am not involved in the settlement process. At Estevan, Saskatchewan they have had approximately 17 people come across the border.

I am unaware as to the details in respect of where the people come from and how they got to Canada.

The Chairman: It would be useful to have a little more detail in that regard. Even the minister has suggested that this committee should study the definition of "transit".

Perhaps we can come up with something more appropriate, something that would cover modes of arrival other than just airplanes.

For instance, the definition of "sojourning" in a country might be taken to mean travelling through that country for the purpose of getting to one's ultimate destination, which would be Canada in this case.

I think that would be important, particularly from the point of view of your concerns, with refugee claimants coming from both South and Central American countries.

Ms. Johnson: There may be some government research, but research in terms of refugees is very skimpy.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: One final question—and this goes back to a point I was asking an earlier witness.

In your experience, is the provision of having to make the decision to claim or not to claim at the moment of first contact with Canadian authorities going to be difficult for refugees? Are they going to be in a position to make that decision right off?

Ms. Johnson: I can see that being a difficulty for those already in the country, perhaps visiting, or on business, when a change that takes place at home leads them to seek refugee status in Canada.

Senator Fairbairn: But in respect of a refugee coming from another country, would his or her state of mind be such that, on reaching Canada, they would immediately say: "yes, I want to be a refugee"?

Ms. Johnson: I am sorry, but I do not have experience with people coming to the border. This is not the type of case I would be handling. Amnesty International doesn't normally handle refugees. It only gets involved when there is a concern about torture, or an immediate concern about a person's well-being.

Senator Fairbairn: I see. Would Amnesty International help people who are already in Canada at a time when something

[*Traduction*]

Mme Johnson: Je pense que c'est le bon sens qui doit guider nos décisions. Il faudra déterminer combien de temps elle est restée aux États-Unis. Si elle est restée en transit pendant trois mois, la question sera différente.

La présidente: Est-ce courant? Quelle est votre expérience à ce sujet? Les gens auxquels vous avez eu affaire sont-ils restés aux États-Unis plusieurs années, plusieurs mois ou plusieurs semaines avant d'arriver au Canada?

Mme Johnson: Je ne participe pas à la procédure d'installation. À Estevan, Saskatchewan, il y a quelque 17 personnes qui ont traversé la frontière.

Je ne connais pas tous les détails sur la provenance de ces gens ou sur la façon dont ils sont arrivés au Canada.

La présidente: Il serait utile d'avoir plus de détails sur ce point. Le Ministre lui-même a suggéré au comité d'étudier la définition du terme «transit».

Nous pourrions peut-être trouver une définition plus appropriée, quelque chose qui tiendrait compte des modes de transport autres que l'avion.

Ainsi par exemple, on pourrait considérer que la définition de «séjourner» dans un pays pourrait inclure le fait de voyager dans ce pays dans le but d'arriver à sa décision finale, soit dans le cas qui nous occupe, le Canada.

Je pense que ce serait important, surtout en ce qui concerne les demandeurs du statut de réfugié en provenance des pays de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud.

Mme Johnson: Des études ont peut-être été faites par les gouvernements, mais les études sur les réfugiés sont très rares.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Une dernière question, et cela nous ramène à ce que j'ai demandé au témoin précédent.

D'après votre expérience, la disposition qui consiste à demander aux intéressés de réclamer ou non le statut de réfugié dès leur premier contact avec les autorités canadiennes va-t-elle leur créer des difficultés? Seront-ils en mesure de prendre une telle décision sur le champ?

Mme Johnson: Je pense que ce sera difficile pour les personnes qui se trouvent déjà dans le pays, en visite peut-être ou en voyage d'affaire, au moment où un changement survenu dans leur pays d'origine les amène à demander le statut de réfugié au Canada.

Le sénateur Fairbairn: Mais lorsqu'il s'agit d'un réfugié qui arrive au Canada en provenance d'un autre pays, aura-t-il la présence d'esprit de dire au moment d'atteindre le sol du Canada: «Oui, je veux être réfugié»?

Mme Johnson: Je suis désolée, mais mon expérience ne m'a pas mis en contact avec des gens qui se présentent à la frontière. Ce n'est pas le type d'affaire que j'ai l'habitude de traiter. Amnistie internationale ne s'occupe pas normalement des réfugiés. Notre organisation n'intervient que lorsqu'il y a un risque de torture ou une préoccupation immédiate concernant la sécurité d'une personne.

Le sénateur Fairbairn: Je comprends. Est-ce qu'Amnistie internationale aide les gens alors qu'ils se trouvent au Canada

[*Text*]

happens in their home country that makes it difficult for them to return.

Do you deal with people caught in that situation?

Ms. Johnson: We would assist in finding a lawyer for them. As well, we would provide Amnesty International material having to do with events in their home country.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Let me come back for a moment to the question posed by my colleague, senator Nurgitz.

If I understand you correctly, you want to forget about the policy of a safe country, your position being that anybody who comes to our country, by whatever means, should be heard. If an individual arriving in Canada, by whatever means, claims to be a refugee, he or she should be heard.

Is that your position?

Ms. Johnson: Correct.

Senator Hébert: That would be in conformity with the Charter. We say in the Charter of Rights that what is valid for Canadians is valid for those who come to Canada, for whatever reason.

There would no doubt be people coming to Canada who are security risks.

Should we not treat such people in the same way that we would treat any Canadian citizen who becomes a security risk?

We put our own terrorists in jail not so long ago.

Would that not be the answer to the difficult question of how to handle security risks; that is, that we treat them as we would treat any Canadian citizen who became a security risk?

Ms. Johnson: Yes, but for the fact that we do not have responsibility for the particular person who is arriving at the border. The decision as to who is and who is not a security risk would be a difficult one, because the person who is a security risk in one political jurisdiction may very well be the hero in another.

Senator Hébert: Yes. One such individual would be Mandella, in South Africa.

Ms. Johnson: Yes.

The Chairman: Under our present system, it is a little difficult, in a matter of days, to try to determine who is and who is not a security risk. It sometimes takes our conscientous constabulary several months to find out who might be a security risk and who might not be. The process has proved not to be infallible in the past.

The determination as to who may or may not be a security risk is a difficult one in the context of a hearing held right at the border within a matter of hours of the individual's arrival.

[*Traduction*]

et qu'un événement quelconque les empêche de retourner dans leur pays?

Avez-vous affaire à des gens dans cette situation?

Mme Johnson: Nous les aidons à trouver un avocat. Nous leur communiquons par ailleurs les documents d'Amnistie internationale qui traitent de la situation dans leur pays.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Laissez-moi revenir un instnt à la question posée par mon collègue, le Sénateur Nurgitz.

Si je vous comprends bien, vous ne voulez pas de la politique des pays sûrs en partant du principe que toute personne qui arrive dans notre pays, quels que soient les moyens utilisés, doit pouvoir être entendue. Une personne qui arrive au Canada, par quelque moyen que ce soit et qui demande le statut de réfugié doit pouvoir être entendue par les autorités canadiennes.

C'est là ce que vous pensez?

Mme Johnson: C'est bien cela.

Le sénateur Hébert: Ce serait conforme à la Charte. Il est dit dans la Charte des droits que ce qui vaut pour les Canadiens, vaut pour tous ceux qui se rendent au Canada, pour quelque raison que ce soit.

Il y aura sans aucun doute parmi les gens qui arrivent au Canada des personnes qui présentent des risques pour la sécurité.

Pourquoi ne pas traiter ces gens de la même manière que nous le ferions pour un citoyen canadien qui présente lui aussi un risque pour la sécurité?

Nous avons mis nos propres terroristes en prison il n'y a pas si longtemps.

N'est-ce pas là une réponse à la difficile question concernant la façon de traiter les gens qui présentent des risques pour la sécurité; il suffirait de les traiter comme on le fait pour tout citoyen canadien dans la même situation.

Mme Johnson: Oui, sauf que nous n'avons aucune responsabilité envers la personne qui arrive à nos frontières. Il sera difficile de décider qui est qui, car la personne qui présente un risque pour la sécurité dans un ressort politique pourra très bien être tenue pour un héros dans un autre.

Le sénateur Hébert: C'est tout à fait exact. On pourrait prendre le cas de Mandella, en Afrique du Sud.

Mme Johnson: En effet.

La présidente: Dans notre système actuel, il est assez difficile de déterminer en quelques jours qui présente ou non un risque pour la sécurité. Il faut parfois plusieurs mois aux limiers de notre force constabulaire pour se prononcer sur les risques que présente une personne donnée par la sécurité. La procédure n'a pas toujours été infaillible par le passé.

Il est difficile de prendre en quelques heures ce genre de décision lors d'une audience qui se tient à la frontière juste après l'arrivée de l'intéressé.

[*Text*]

Ms. Johnson: Very often a country which has a very repressive policy will label anybody in the resistance movement a security risk.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: As they would be, in the context of that repressive régime.

The Chairman: Yes. And they may not be in the Canadian context.

Senator Spivak, please.

Senator Spivak: I should like to pursue the question of returning people to their country of origin.

Would you say that someone who had been recognized as a Convention refugee, and who had status as a Convention refugee in another country, should be returned to that country.

Ms. Johnson: He has protection in another country?

Senator Spivak: He has double protection, inasmuch as he has Convention status in another country.

Would you say that Canada need automatically put such an individual into the refugee determination process?

Ms. Johnson: No.

Senator Spivak: What you are saying is that there are many people of "indeterminate" status, and in the case of such individuals, notwithstanding that they may have arrived in Canada via a safe third country, you are opposed to their being returned to that safe third country.

Ms. Johnson: For those who have no protection in another country, yes.

Senator Spivak: Well, they may or may not have protection. It is not clear. There are many questions: Will the country accept them? Are they going back to a camp? And so forth.

The Minister has said in his testimony that no one will be placed in orbit; that they are now working on arrangements with other countries.

He has stated quite categorically that no one would be refused entry, to be placed in orbit, not knowing where they would end up. But not everyone who comes from a so-called safe third country has been recognized as a Convention refugee.

Ms. Johnson: That is true. And your question to me is . . . ?

Senator Spivak: My question is: Do I understand your position to be that you would have no problem returning those with guaranteed Convention status to their country of origin?

Ms. Johnson: If they have protection there, no.

The Chairman: Thank you. Your presentation has been very helpful.

Honourable senators, the next witness is Professor Schwartz, of the University of Manitoba.

[*Traduction*]

Mme Johnson: Très souvent, un pays qui mène une politique particulièrement répressive dira que toute personne ayant à voir avec les mouvements de résistance présente un risque pour la sécurité.

La présidente: En effet.

Le sénateur Nurgitz: Ce qui doit être le cas, considéré selon l'optique du régime répressif.

La présidente: Oui, et ce n'est pas nécessairement le cas dans le contexte canadien.

Je donne la parole au Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: J'aimerais revenir sur la queston du refoulement des gens dans leur pays d'origine.

Êtes-vous prête à dire qu'une personne dont le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu et qui possède ce statut dans un autre pays doit être renvoyée dans ce pays.

Mme Johnson: Lorsqu'elle est protégée dans un autre pays?

Le sénateur Spivak: Lorsqu'elle a une double protection, dans la mesure où elle possède un statut de réfugié aux termes de la Convention dans un autre pays.

Pensez-vous que le Canada doive automatiquement faire bénéficier cette personne de la procédure de détermination du statut de réfugié?

Mme Johnson: Non.

Le sénateur Spivak: Vous considérez donc qu'il y a un grand nombre de gens ayant un statut «indéterminé» et que, dans leur cas, même s'ils sont arrivés au Canada en passant par un pays tiers sûr, vous vous opposez à ce qu'on les renvoie dans ce pays tiers.

Mme Johnson: Dans le cas de ceux qui n'ont aucune protection dans un autre pays, c'est tout à fait exact.

Le sénateur Spivak: Ils peuvent ou non avoir une protection. Tout n'est pas si clair. De nombreuses questions se posent: le pays va-t-il les accepter? Vont-ils être envoyés dans un camp? Etc.

Le Ministre nous a déclaré dans son témoignage que personne ne sera placé en orbite et que l'on est en train de trouver des ententes avec les autres pays.

Il a dit de façon catégorique que personne ne se verra refuser l'entrée pour être placé en orbite sans savoir où il va aboutir. Toutefois, ce ne sont pas toutes les personnes en provenance d'un pays tiers dit sûr qui sont reconnues comme des réfugiés au sens de la Convention.

Mme Johnson: C'est vrai. Et la question que vous me posez est . . . ?

Le sénateur Spivak: Ma question est la suivante: Est-ce que j'interorète bien votre pensée en disant que vous ne verriez aucun inconvénient à renvoyer les personnes bénéficiant d'une garantie en vertu de la Convention dans leur pays d'origine?

Mme Johnson: Si elles protégées dans ce pays, non.

La présidente: Je vous remercie. Votre exposé nous a été très utile.

Messieurs les sénateurs, le témoin suivant est le Professeur Schwartz, de l'Université du Manitoba.

[*Text*]

Professor Schwartz, I understand that you have an opening statement.

Professor Bryan Schwartz, University of Manitoba: I will simply pass along some informal notes I whipped up on the word processor. It is not the polished product of prolonged rumination, and as such I would not want it distributed throughout the land. But, it might help you in following my remarks.

The Chairman: Thank you.

Professor Schwartz: When I was importuned by the committee to appear, it was principally in relation to an article I had written on the relationship between the Charter and international law, which is very much to the point of the refugee bill.

The Charter may have significantly changed the domestic impact of international law, and in particular that of international human rights conventions, and it is to that aspect that I shall principally direct my remarks.

In the course of studying Bill C-55, I had some very specific concerns arise along these lines, and if I have time, I should like to address these concerns.

Prior to the Charter, the situation was, to some extent, a legal state of schizophrenia. The federal government could enter into treaties which would bind the federal government and change our international relations, but which would not, in and of themselves, impact on the internal laws of Canada.

While we were receiving the plaudits of the world for having entered into a given international human rights treaty, we were doing nothing at home to implement that treaty; in fact, often we would be in violation of it.

Prior to the Charter, we were in a situation where parliamentary supremacy was the fundamental value of our constitutional system, not the rule of law, or even the rule of international law. Out and out conflicts could exist.

There was the rule of statutory interpretation, where one would try to resolve the conflict by interpreting a domestic statute in accordance with international law. But, in the case of an out-and-out conflict, parliamentary supremacy would win.

My view, as reflected in an article I wrote for the *Manitoba Law Journal*, which appears in *16 Manitoba Law Journal*, at page 149, is that the Charter may well have dramatically changed that situation.

To bring this down to earth for purposes of our discussion, it may be that it is now unconstitutional for domestic legislation to be contrary to the United Nations Convention on Refugees.

It would not be simply a question of our being embarrassed internationally, or of our doing something that is contrary to international law; it may be that, insofar as our refugee legislation is inconsistent with the Convention on Refugees, it would be out and out unconstitutional and in violation of the Charter.

[*Traduction*]

Professeur Schwartz, je vois que vous voulez faire une déclaration liminaire.

Professeur Bryan Schwartz, Université du Manitoba: Je voudrais simplement vous communiquer quelques notes que j'ai jetées au hasard sur ma machine de traitement de texte. Ce n'est pas un produit fini provenant d'une lente rumination et je ne voudrais pas en faire part à la terre entière. Elles vous aideront cependant à suivre mon exposé.

La présidente: Je vous remercie.

Professeur Schwartz: Si le comité m'a imploré de comparaître, c'est avant tout au sujet d'un article que j'ai rédigé sur les relations entre la Charte et le droit international, qui s'appliquent tout à fait au cas du projet de loi sur les réfugiés.

Il est bien possible que la Charte ait modifié de manière significative l'influence exercée sur notre droit intérieur par le droit international et, en particulier, par les conventions internationales portant sur les droits de la personne et c'est de cette question dont je veux traiter en particulier.

En examinant le projet de loi C-55, j'ai relevé un certain nombre de sujets de préoccupation bien précis et, si j'en ai le temps, je les évoquerai ici.

Jusqu'à l'adoption de la Charte, nous étions, si l'on peut dire, dans un état de schizophrénie légale. Le gouvernement fédéral pouvait signer des traités par lesquels il était lié sur le plan des relations internationales et qui ne changeaient rien en soi à la situation intérieure.

Tout en recevant les félicitations du monde entier pour avoir souscrit à tel ou tel traité international sur les droits de la personne, nous ne faisions rien chez-nous pour mettre en application les dispositions de ce traité et, dans la pratique, nous allions même souvent jusqu'à l'enfreindre.

Avant l'adoption de la Charte, la suprématie du Parlement était le fondement de notre système constitutionnel et non la règle de droit, ni même la règle du droit international. Des conflits patents pouvaient exister.

Il y avait une règle d'interprétation des textes légaux qui permettait de résoudre le conflit en interprétant la loi nationale en conformité avec le droit international. Mais, en cas de conflit pur et simple, la suprématie du Parlement jouait.

Mon opinion, qui apparaît dans un article que j'ai rédigé pour le compte du *Manitoba Law Journal* (*16 Manitoba Law Journal*, page 149) c'est que la Charte pourrait très bien avoir modifié du tout au tout cette situation.

Pour en revenir à l'objet de notre discussion, il se pourrait bien qu'il soit désormais inconstitutionnel d'adopter une loi nationale contraire à la Convention des Nations Unies sur les réfugiés.

Il ne s'agirait plus simplement d'être montré du doigt sur le plan international ou d'agir de manière non conforme au droit international; la question serait que dans la mesure où notre législation sur les réfugiés deviendrait incompatible avec la Convention sur les réfugiés, elle serait purement et simplement jugée inconstitutionnelle et contraire à la Charte.

[*Text*]

The two most sweeping sections of the Charter are Sections 7 and 15, each of which provides a basis for believing that perhaps international law has to be respected internally. We cannot violate people's rights in a way that is inconsistent with a standing international treaty to which we are a party, regardless of whether we have implemented that treaty.

Let me deal with the Section 7 argument first.

Section 7 states that everyone has the right to life, liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Certainly a question dealing with refugees would implicate life, liberty and security of the person. That is what the *Singh* case tells us.

What are the principles of fundamental justice?

The Supreme Court keeps telling us that a defining test for the principles of fundamental justice involves the basic tenets of our legal system, which certainly include the rule of law.

Another hint we might have is in the preamble of the Charter, which identifies only two constitutional values, one of which is the supremacy of God, and the other being the rule of law.

The rule of law is identified in several ways, both by court decisions and by the preamble, as being a paramount constitutional value that we can use in interpreting Section 7.

The argument, then, is quite simple: If we are a party to an international treaty, and we are not observing it domestically, are we acting contrary to the rule of law? Does the "rule of law" include the rule of international law?

To my mind, a solid argument can be made to support a "yes" answer to that question.

International law is a part of our law. For example, customary international law is automatically a part of the law of Canada.

We should not see the rule of law as divisible, permitting schizophrenia. If we are violating international law, we are violating the rule of law. We are undermining respect for legality in general. It is small consolation to somebody whose rights are being violated to be told that it is only the rule of international law that is being abused, not the rule of domestic law.

That is one way in which it might become unconstitutional for domestic legislation to be contrary to international conventions.

Section 15 of the Charter guarantees everybody the equal protection of the law without discrimination.

[*Traduction*]

Les deux articles de la Charte qui vont le plus loin sont les articles 7 et 15 qui, tous deux, laissent entendre que le droit international pourrait peut-être bien devoir être respecté au plan interne. Nous ne pouvons enfreindre les droits de gens sans aucun égard pour un traité international existant auquel nous avons souscrit, que nous ayons ou non mis en application ce traité.

Je voudrais tout d'abord évoquer les questions soulevées par l'article 7.

L'article 7 dispose que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Toutes les questions qui traitent des réfugiés touchent bien entendu à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes. C'est ce que nous enseigne l'affaire «Singh».

Quels sont les principes de justice fondamentale?

La Cour suprême nous répète constamment que pour définir les principes de la justice fondamentale il est nécessaire de s'appuyer sur les bases mêmes de notre système juridique qui, de toute évidence, impliquent le respect de la règle de droit.

Nous pouvons aussi nous inspirer du préambule de la Charte, qui ne définit que deux valeurs constitutionnelles, dont l'une est la toute puissance de Dieu et l'autre la règle de droit.

La règle de droit est définie de plusieurs manières, tant dans les décisions judiciaires que dans le préambule, mais cela revient à en faire la valeur constitutionnelle fondamentale pour interpréter l'article 7.

L'argument est donc tout simplement le suivant: à partir du moment où nous avons signé un traité international et où nous ne le respectons pas au plan national, agissons-nous contrairement à la règle de droit?

Est-ce que la «règle de droit» inclu la règle du droit international?

Dans mon esprit, il est possible d'étayer par de solides arguments une réponse par l'affirmative.

Le droit international fait partie intégrante de notre droit. C'est ainsi que le droit international coutumier est automatiquement intégré au droit du Canada. Nous ne devons pas considérer la règle de droit comme étant divisible, ce qui autorise des comportements schizophrènes. À partir du moment où nous enfreignons le droit international, nous enfreignons la règle de droit. Nous remettons en cause le respect de la légalité en général. C'est une bien mince consolation pour quelqu'un dont les droits ne sont pas respectés de savoir que c'est la règle du droit international que l'on enfreint et non la règle du droit national.

C'est là un des arguments qui pourraient justifier l'inconstitutionnalité des lois intérieures contraires aux conventions internationales.

L'article 15 de la Charte garantit à tous la même protection juridique, sans aucune discrimination.

[*Text*]

I argue in my article that "equal protection of the law" includes international law.

One can make legalistic arguments against that. One could say that Section 15 is just about discrimination; and that as long as we are abusing everybody equally, it is okay. If everybody is deprived of the rule of law, that is fine. The problem only arises if it is done selectively.

I have some trouble with that, and we shall have to await the outcome in the courts.

If there is a clear conflict between the Convention on refugees and the legislation we are now considering, the entire process, together with the main objective, that being to speed up the refugee determination process, may be upset. There will be a lot of litigation, and it may be that some of it will be deemed to be unconstitutional.

We tend to be obsessive about the courts when we talk about the Constitution. We ask: what are the courts going to do; what are the courts going to say?

The Constitution and the Charter are not just instructions to the courts. As a matter of fact, even if there were no courts, it would still be the law. It would still be the duty of legislators to try to observe it as best they could, to try to conscientously interpret the Charter in a way that they consider appropriate, and to follow it.

It is not just a question of waiting to see what the courts will say. You, as legislators, I respectfully suggest, have a responsibility to consider what you think the Charter ought to mean in this context, and to observe it.

I hope you would see the rule of law as indivisible, and see yourselves as having a duty to make sure that our domestic legislation does not betray our international promises.

The theory I have just presented might be especially appropriate with respect to the Refugee Convention, for several reasons, not the least of which being that it is an international human rights treaty.

The argument I made about the rule of law might be especially appropriate when what might be violated is a treaty that deals with human rights.

The Charter is about human rights; the Refugee Convention is about human rights. This is an especially strong case to ensure that a conflict does not exist. The argument is also especially strong because we are a party to a multi-lateral treaty in respect of human rights.

As you know, the existing law concerning treaties is somewhat suspect. We are worried about the Executive getting around the Legislature, about the Executive getting around the provinces. But, the possibility of abuse is very small in the case of a multi-lateral treaty. It is not as though the feds can say:

[*Traduction*]

Je soutiens dans mon article que lorsqu'on dit que «la loi s'applique également à tous», on entend aussi par là le droit international.

On peut opposer des arguments légalistes à cette interprétation. On peut toujours dire que l'article 15 ne traite que de la discrimination et que dans la mesure où l'on abuse également de tout le monde, il n'y a pas de problème. Si personne ne peut se réclamer de la règle de droit, tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Le problème ne se pose que lorsqu'on l'applique de manière sélective.

J'ai des difficultés à admettre cette conception et il nous faudra attendre que les tribunaux se prononcent.

En cas d'incompatibilité nette entre la Convention sur les réfugiés et la législation que nous sommes en train d'examiner, toute la procédure, y compris l'objectif principal, qui est d'accélérer le mécanisme de détermination du statut de réfugié, pourrait être bouleversée. Il y aura de nombreuses contestations judiciaires et il se pourrait très bien qu'une partie de la loi soit jugée inconstitutionnelle.

Nous avons tendance à être obnubités par le comportement des tribunaux lorsque nous parlons de la Constitution. Nous nous demandons constamment: que vont faire les tribunaux? que vont dire les tribunaux?

La Constitution et la Charte ne sont pas de simples directives données aux tribunaux. Dans la pratique, même s'il n'y avait pas de tribunaux, ce serait encore elles qui feraient force de loi. Le législateur aurait toujours le devoir d'essayer de les faire respecter du mieux qu'il peut, d'essayer d'interpréter consciencieusement la Charte d'une façon à bien l'appliquer, et de suivre ses enseignements.

Il ne s'agit pas simplement d'attendre ce que vont dire les tribunaux. En votre qualité de législateur, je me permets de vous dire que vous avez le devoir d'examiner ce que semble à votre avis devoir signifier la Charte dans ce contexte et de vous y tenir.

J'espère que vous considérez que la règle de droit est indivisible et que vous vous sentez l'obligation de vous assurer que notre législation nationale ne trahit pas nos promesses internationales.

La théorie que je viens de vous exposer pourrait bien s'appliquer d'autant plus à la Convention sur les réfugiés qu'il s'agit, entre autres raisons, d'un traité international sur les droits de la personne.

L'argument que je viens d'évoquer au sujet de la règle de droit pourrait être d'autant mieux adapté que le traité qui est enfreint porte sur les droits de la personne.

La Charte traite des droits de la personne; la Convention des réfugiés traite des droits de la personne. L'occasion est particulièrement bien choisie d'éviter tout conflit. La thèse est d'autant plus forte que nous sommes partie à un traité multilatéral portant sur les droits de la personne.

Vous n'ignorez pas que le droit existant au sujet des traités est quelque peu ambigu. Nous avons toujours peur que le pouvoir exécutif cherche à contourner le Parlement, que le pouvoir exécutif contourne les provinces. Toutefois, les risques d'abus sont très faibles dans le cas d'un traité multilatéral. Ce n'est

[*Text*]

"We will lock ourselves in by getting a treaty, and we'll sign it with Lichenstein."

In the case of a multi-lateral treaty, there is an existing means in that there is an existing international purpose, a purpose that is independent of our own domestic concerns and aims. In that situation, there is really no possibility of Executive abuse.

Finally, we have had signals from Parliament about what it thinks about the Refugee Reform Bill. For example, the Immigration Act of 1976, in Section 3, states:

> —Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada—

And paragraph 3(g) states:

> (g) to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees—

Once again, it is not just a question of the Executive taking the view that the Refugee Convention and the Protocol are a good idea; Parliament has at least had some opportunity to think about it, and it has signaled, strongly, that a major goal of immigration policy is to ensure that we are faithful to our international commitments.

I want to say, before continuing, that I am fairly new to immigration law and to refugee law. However, even with a good deal more experience in these two areas, the legislation would still be extremely difficult to comprehend.

That in and of itself has some significance. After all, the legislation is addressed, not just to the technocrats and the lawyers, but to "plain folk". It is the "plain folk" who are going to be dealing with life and death situations; it is they who are going to be wondering what is going to happen to their lives.

From the point of view of public input, it is quite daunting. It is very difficult to make thoughtful, intelligible presentations on legislation which is presented in this fashion. There are cross-references and endless sections of detail, written mostly in legalese, thus making it very difficult to penetrate.

I suspect there are a lot of little nooks and crannies, with things going on that are not intentionally harmful or nasty, or unfelicitous; it is simply that they have slipped between the cracks. Bill C-55 is a very complicated piece of legislation. There may be a lot of subtle things that we would pick up if we were able to get a better grasp of it.

First of all, legislation should not be written in this fashion at all. It should be written in much plainer English, and in a more systematic way. It should be possible, when soliciting public debate, public input, to produce some sort of schematic or diagram, a very simple presentation of generally what is going on.

[*Traduction*]

pas comme si les responsables fédéraux pouvaient dire: «Nous allons nous placer devant un fait accompli en signant un traité, et nous le signerons avec le Lichenstein».

Dans le cas d'un traité multilatéral, il existe un objet légitime, puisqu'il est partagé au plan international et qu'il reste indépendant de nos préoccupations et objectifs intérieurs. Dans ce cas, il n'y a pas vraiment de possibilité d'abus de la part du pouvoir exécutif.

Enfin, le Parlement nous a déjà laissé savoir ce qu'il pense du projet de réforme du droit des réfugiés. C'est ainsi que l'article 3 de la Loi de 1976 sur l'Immigration dispose:

> la politique d'immigration du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en œuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international

On peut lire aussi à l'alinéa 3g):

> *g*) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada

Là encore, il ne s'agit pas simplement de demander au pouvoir exécutif de considérer que la Convention des réfugiés et que le protocole international sont de bonnes choses; le Parlement a eu le temps d'y réfléchir et il a bien fait savoir que l'un des principaux objectifs de notre politique d'immigration est de s'assurer que nous sommes fidèles à nos engagements internationaux.

J'aimerais préciser, avant de continuer, que j'ai assez peu d'expérience du droit de l'immigration et du droit des réfugiés. Toutefois, même si j'avais beaucoup plus d'expérience dans ces deux domaines, il me serait encore très difficile de comprendre la législation.

Cela présente en soi un certain intérêt. Après tout, la législation ne s'adresse pas simplement aux technocrates et aux juristes mais au «profane». C'est le «profane» qui a à prendre des décisions de vie ou de mort et qui va devoir se demander en quoi elles vont influer sur la vie des intéressés.

Sur le plan de la participation du public, c'est un vrai casse-tête. Il est extrêmement difficile de faire des analyses intelligentes et intelligibles à propos d'une législation présentée de cette manière. Il y a une multitude de renvois et de détails rédigés dans la plupart des cas dans un jargon juridique, ce qui ne facilite pas la compréhension.

J'imagine qu'il y a une multitude d'embûches et d'exceptions, des choses qui ne sont pas intentionnellement pernicieuses, malheureuses ou dommageables, mais qui se sont tout simplement glissées dans le texte. Le projet de loi C-55 est un texte législatif très complexe. Il y a des quantités de subtilités qu'il serait possible de relever à condition d'en avoir une meilleure compréhension.

Tout d'abord, aucune loi ne devrait être rédigée de cette manière. Il faudrait le faire dans un anglais plus simple, plus systématique. Il devrait être possible, lorsqu'on veut éveiller un débat dans le public, une participation du public, de présenter un certain schéma afin d'exposer de manière très simple de quoi il en retourne.

[*Text*]

Surely the federal government has a flow chart somewhere. If it does, I wish it would share it with the rest of us.

I have two major points concerning possible conflicts between a refugee convention and our international human rights commitments, one having to do with access to the courts and the other having to do with the refoulement principle.

The question of access to court seems to be a very serious one. Article 61 of the Refugee Convention states that a refugee shall have full access to the courts of law on the territories of all contracting states.

That is strong language: "free access to the courts of law".

That is not merely tribunals or administrative bodies; it is courts of law. We have the words "free access". That is very strong language; it is not qualified.

A lot of international convention law language is like most legal language, stating that access is subject to reasonable procedures.

The use of the words "free access" is a very strong indication that they mean business on this one.

The actual process does not guarantee that a person whose safety, or even life, is in danger, at any point has access to a court, with guaranteed independence.

I am not saying that at first instance it is wrong to have other tribunals considering this stuff. We have a great many administrative tribunals/inferior tribunals that consider very serious questions.

But, it does seem to me that at some point one should have assured guaranteed appelate access to at least one tribunal that is composed of legal experts, a tribunal with guaranteed independence.

I infer that Bill C-55, as currently drafted, does not guarantee that, and it should, I think, just on its own merits, and it should on the ground that it would be inconsistent with the Convention on Refugees not to allow it.

There seems to be a screening process which is carried out by an adjudicator and a member of the Refugee Division. The member of the Refugee Division does not even have to be a lawyer. In fact, only 10 per cent have to be lawyers. You may not draw the lucky number in the lottery!

Some of them have a level of independence that I think is unconstitutional, quite apart from the Refugee Convention.

Some of them are part-timers, holding office "during pleasure", or the term of office of two years.

Call me fussy, but if my life were at stake, I would not want it to be determined, finally, by a person who is doing a job part-time, by someone running for re-election in the sense that he is up for re-appointment in two years, by someone who

[*Traduction*]

Je suis sûr que le gouvernement fédéral a établi quelque part un diagramme d'acheminement portant sur les différentes opérations. Si c'est le cas, je serais très heureux qu'il nous en fasse part.

J'aimerais évoquer deux questions importantes au sujet des conflits éventuels entre la Convention sur les réfugiés et nos engagements internationaux vis-à-vis des droits de l'homme, l'une qui porte sur l'accès devant les tribunaux et l'autre sur le principe du refoulement.

La question de l'accès aux tribunaux apparaît très sérieuse. L'article 61 de la Convention sur les réfugiés établit que les réfugiés doivent avoir pleinement accès aux cours de justice sur le territoire de tous les États contractants.

Voilà un langage très ferme: «libre accès aux cours de justice».

Il ne s'agit pas simplement des tribunaux et organismes administratifs; il s'agit des cours de justice. On parle de «libre accès». Là encore l'expression est très forte; elle ne s'accompagne d'aucune réserve.

La langue juridique des conventions internationales est à l'image de la plupart des langues juridiques, on précise généralement que l'accès est soumis à une procédure raisonnable.

Le fait de parler de «libre accès» nous indique bien que l'on n'entend pas à rire sur cette question.

La procédure actuelle ne garantit pas qu'une personne dont la sécurité ou même la vie est en danger peut à tout moment avoir accès à un tribunal jouissant d'une totale indépendance.

Je ne dis pas qu'au départ il soit mauvais de confier ce genre de question à d'autres tribunaux. Nous avons un grand nombre de tribunaux administratifs ou de tribunaux d'ordre inférieur qui examinent des questions très graves.

Il m'apparaît toutefois qu'il faut à un moment donné que l'on garantisse au moins une possibilité d'appel devant un tribunal composé de spécialistes en droit, un tribunal dont l'indépendance est garantie.

Je constate que le projet de loi C-55, tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle, n'offre pas une telle garantie, et il faudrait qu'il le fasse, je pense, sous peine d'enfreindre les dispositions de la Convention sur les réfugiés.

Il semble qu'il y ait un mécanisme de contrôle à l'entrée dont se charge un arbitre en matière d'immigration et un membre de la section du statut. Ce membre de la section du statut n'est même pas obligé d'être juriste. D'ailleurs, 10 p. 100 seulement d'entre eux sont des juristes. Il est bien possible que vous ne tiriez pas le gros lot à cette loterie!

Certains d'entre eux jouissent d'un niveau d'indépendance qui à mon avis est inconstitutionnel et s'écarte largement des règles de la Convention des réfugiés.

Certains d'entre eux travaillent à temps partiel, sont en place «selon le bon plaisir des autorités» ou n'ont qu'un contrat de travail de deux ans.

Vous me direz que je fais le difficile, mais si ma vie était en jeu, je ne voudrais pas qu'elle soit déterminée en fin de compte par une personne qui fait un travail à temps partiel, qui joue sa réélection en ce sens qu'elle doit obtenir une nouvelle nomina-

[*Text*]

doesn't have security of tenure even during the two-year appointment.

If an individual is screened out at that stage, it seems that that individual might be able to appeal to the Federal Court, with leave—though I cannot be certain of that. The legislation is difficult to understand in that regard.

That is not good enough. One can be screened out at that point, with no reasons given.

If one is screened out on the basis of having no "credible claim", that individual should have at least one right of appeal to the Federal Court, which would at least review it, under the usual Federal Court grounds.

As you may know, Article 28 of the Federal Court Act is very generous when it comes to providing access to that Court, stating that, notwithstanding all the prohibitive clauses and all those other statutes, one should have access to the Federal Court.

I think one should have at least one shot at a tribunal with guaranteed independence and real expertise. After all, some of the decisions that the screening panel will make are not simple factual determinations; they have to do with legal questions, such as eligibility, and questions of mixed law and fact, such as what constitutes a credible claim.

From the point of view of ordinary Charter-of-Rights law and from the point of view of reconciling the Refugee Convention with our legislation, there should be guaranteed access to the Federal Court.

The proposed Section 83.3(1.1), as set out in Bill C-55 reads:

> Notwithstanding subsection (1), no appeal lies to the Federal Court of Appeal from a decision of the Refugee Division, under s. 71.1 of the claim, if the Rfugee Division, pursuant to subsection 71.1(12), has indicated in the decision that the claimant has no credible basis for the claim.

Once the Refugee Division says that you are out of here, you are out. That is quite serious! I do not know of many situations in respect of which we would completely deny access to the courts, in any form, just because a tribunal—which is not a court of law in the grander constitutional sense—has made its decision.

While it is true that the legislation refers to the Appeal Division as a court of law, it does not necessarily have the legal expertise, or the independence, to count as a court of law for the purposes of the Refugee Convention, or for the purposes of the Charter.

There is a subtle point here that you should take quite seriously, in the context of the Meech Lake Accord.

Ordinarily, the Supreme Court of Canada has the discretion to consider appeals from any court in this country. If there is no other appeal, generally speaking, one has the opportunity to go to the Supreme Court in an effort to get leave.

[*Traduction*]

tion dans deux ans, qui n'a même pas une garantie d'emploi pendant les deux ans de sa nomination.

Il me semble qu'une personne dont le dossier est rejeté à ce stade devrait pouvoir faire appel à la Cour fédérale, avec autorisation—bien que je n'en sois pas certain. La législation est difficile à comprendre sur ce point.

Cela n'est encore pas suffisant. Un dossier peut être rejeté à ce stade sans qu'aucune raison ne soit fournie.

Si un dossier est rejeté parce que la «demande n'est pas crédible» il faudrait au moins que l'intéressé puisse faire appel à la Cour fédérale, qui révisera au moins son dossier en fonction de ses critères habituels.

Vous n'ignorez pas que l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale est très libéral quant à l'accès à cette Cour, précisant que sous réserve de toute interdiction figurant dans une loi ou autre document, l'accès à la Cour fédérale doit être garanti.

Je pense que l'on devrait au moins pouvoir s'adresser à un tribunal dont l'indépendance et l'expérience sont garanties. Après tout, certaines décisions prises par le groupe d'examinateurs vont porter non seulement sur les faits mais aussi sur les questions de droit, telles que l'admissibilité, ou sur des questions mixtes de droit et de fait qui déterminent ce qui constitue une demande crédible.

Par rapport à la Charte des droits et pour rapprocher les règles de la Convention sur les réfugiés de notre législation, il faut qu'il y ait un accès garanti à la Cour fédérale.

Le paragraphe 83.3(1.1) du projet de loi C-55 dispose:

> qu'en dépit des dispositions du paragraphe 1), il n'est pas possible d'en appeler d'une décision de la section du statut au titre des dispositions de l'article 71.1 se rapportant à la demande, si la section du statut, aux termes du paragraphe 71.1(12), a statué que le demandeur n'a pas présenté une demande crédible.

À partir du moment où la Section du statut vous déclare hors jeu, vous êtes hors jeu. L'affaire est sérieuse! Je ne connais pas beaucoup de cas où l'on peut vous refuser purement et simplement l'accès à une Cour de justice, sous quelque forme que ce soit, simplement parce qu'un tribunal administratif, qui n'est pas une cour de justice au sens strict et constitutionnel du terme, a décidé du contraire.

Il est vrai que la législation qualifie la Section d'appel de cour de justice, mais cette dernière n'a pas nécessairement les compétences juridiques, ni l'indépendance suffisante, pour être qualifiée de cour de justice aux termes de la Convention sur les réfugiés ou de la Charte.

Il y a ici une subtilité dont il faut sérieusement tenir compte dans le cadre de l'Accord du lac Meech.

De manière générale, la Cour suprême du Canada peut à sa discrétion entendre les appels provenant de tous les tribunaux de ce pays. Lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité d'appel, on peut toujours s'adresser à la Cour suprême pour obtenir une autorisation d'appel devant cette cour.

[*Text*]

It is very important to the stature of the Supreme Court of Canada, to its stature as a general court of appeal, that it have that authority, and it is an authority that is strictly observed in respect of provincial tribunals.

With respect to federal tribunals, it all depends upon what the federal legislation says. Almost invariably, the legislation provides for a channel of access to the Supreme Court of Canada.

The legislation before us would cut off that channel. If the Federal Court of Appeal denies leave, there is no appeal from that. The channel of access to the Supreme Court of Canada is completely cut off.

Quite apart from the unfairness aspect, that shouldn't be, because it undermines a very important aspect of the status of the Supreme Court of Canada, that being that, when all else fails, the Supreme Court of Canada, as a court of last resort, has a chance to consider questions of law.

Given that the Meech Lake Accord would entrench the status of the Supreme Court of Canada as a general court of appeal, which is one of the few aspects of Meech Lake that actually recognizes and strengthens a central institution, this is an important consideration.

If you are passing legislation, simultaneously, that undermines it, legislation which is going to colour the interpretation of that part of Meech Lake, now is the time to be especially sensitive about the position of this institution.

If you are doing something that is undermining it, you should think twice about it, especially when it seems to be hardly necessary in order to achieve the overall objectives of the legislation.

Some of this might sound very theoretical. After all, if the adjudicator, along with a member of the Refugee Division, decides that there is no credible claim, the assumption at that point is that the claimant, in wanting to appeal the decision, is merely stalling for time and making trouble.

Well, it ain't necessarily so. I was just looking at Julius Grey's book, *Immigration Law in Canada*, last night, and he says, at page 164, that it is very difficult to explain such cases as *Mohammed Saddp v Minister of Immigration*. That individual was twice deemed to be unworthy of a hearing at the screening process level. When he finally got into Federal Court, they said he should get a hearing, and when he finally got a hearing, he won.

Mistakes happen. In that case, a mistake was corrected, but only because he finally got into a court with legal expertise and guaranteed independence.

As Mr. Grey also points out, refugee law is one of the few areas where these questions are still a matter of life and death.

Guaranteed access to the courts is certainly something, to this observer of the legislation, which should be improved. The provision for leave to appeal, only with leave, to the Federal

[*Traduction*]

Il est très important pour l'image de la Cour suprême du Canada, pour son image de cour générale d'appel, qu'elle ait ce pouvoir et que ce pouvoir soit strictement respecté par les tribunaux provinciaux.

En ce qui a trait aux tribunaux fédéraux, tout dépend de ce que dit la législation fédérale. Presque invariablement, la législation ménage une voie d'accès jusqu'à la Cour suprême du Canada.

La législation qui nous est présentée coupe cette voie d'accès. Si la Cour d'appel fédérale refuse l'autorisation d'appel, il n'y a plus de possibilité d'appel. La voie d'accès à la Cour suprême du Canada est totalement coupée.

Outre le manque d'équité, c'est déplorable car cela remet en cause un aspect très important du statut de la Cour suprême du Canada qui veut que lorsque tout a échoué, la Cour suprême du Canada a la possibilité d'examiner en dernier recours les questions de droit.

Compte tenu du fait que l'Accord du lac Meech va enchâsser dans la Constitution le rôle de Cour générale d'appel de la Cour suprême du Canada, un des seuls points sur lesquels l'Accord du lac Meech souligne en fait d'importance et renforce la présence d'une institution centrale, il y a là une considération importante.

Si, parallèlement, vous adoptez une législation qui remet en cause et affaiblit l'interprétation de cette partie de l'Accord du lac Meech, vous touchez un domaine particulièrement sensible concernant la place devant être accordée à cette institution.

Il faut y penser à deux fois avant de remettre en cause une telle institution, surtout lorsque cela n'apparaît pas véritablement nécessaire pour atteindre les objectifs d'ensemble de la législation.

Cela pourra vous paraître très théorique. Après tout, à partir du moment où l'arbitre en matière d'immigration, de concert avec un membre de la Section du statut, décide que la demande n'est pas crédible, on peut supposer que le demandeur, qui veut faire appel de cette décision, cherche tout simplement à gagner du temps et à obstruer le cours de la procédure.

Et bien, ce n'est pas nécessairement le cas. Je lisais hier soir le livre de Julius Grey, *Immigration Law in Canada*, et l'on y déclare à la page 164 qu'il est très difficile d'expliquer des affaires telles que *Mohammed Saddp c. Ministre de l'Immigration*. Par deux fois, cette personne s'est vue refuser une audience au stade du contrôle à l'entrée. Parvenue devant la Cour fédérale, elle a demandé à bénéficier d'une audience et, après l'avoir finalement obtenue, elle a gagné sa cause.

Des erreurs se produisent. Dans cette affaire, l'erreur a été corrigée, mais seulement après que l'intéressé s'est adressé à un tribunal ayant une compétence juridique et une indépendance garanties.

Comme le fait remarquer M. Grey, le droit des réfugiés est l'un des derniers dans lesquels les décisions prises portent sur des questions de vie ou de mort.

La garantie d'accès aux tribunaux est de toute évidence une chose à améliorer dans ce projet de loi aux yeux de l'observateur. La disposition prévoyant une possibilité d'appel, unique-

[*Text*]

Court is not considered acceptable. Undermining the position of the Supreme Court of Canada is not acceptable. The non-independence of the position of the members of the Refugee Division should not be considered acceptable.

Quite apart from the Refugee Convention, that goes against the principle of the independence of the judiciary, a principle identified in the *Valente* case.

The second area in which there might be a conflict between the Refugee Convention and the legislation has to do with the refoulement principle.

The proposed legislation defines refugees differently from the way the Convention defines refugees. Actually, it is a little more subtle than that.

The legislation is only concerned with people who have finally been determined to be refugees, which is a much smaller class of people, in terms of eligibility, than people who actually are refugees under the Convention. One can be a Convention Refugee and still not be eligible to be determined to be a refugee in a variety of circumstances.

The Refugee Convention states that one should not be returned to a territory, in any manner whatsoever, where one is subject to persecution.

Again, "any manner whatsoever" is very strong language. Given the tentative, qualified nature of lawyers, including international lawyers, when a convention talks about "any manner whatsoever", that is strong stuff.

If the effect of this legislation is to have people sent back to places where their claims would not be processed fairly, with those individuals eventually going back to a country of persecution, there is a very strong argument that Canadians have violated the principle of non-refoulement. The fact that there is an intermediate step before one ends up being persecuted or killed is small consolation.

Putting people in a situation where this might happen, it seems to me, may very well be contrary to our Treaty obligations.

It is a matter of interpretation whether it is direct endangerment or indirect endangerment. But again, the primary role for interpreting that does not rest with the courts; it is you, the legislators, who must make that initial determination.

What do you think the Refugee Convention should mean? What do you think is a balanced and humane interpretation of it?

It seems to me that indirect refoulement is contrary to the Treaty. This legislation is creating that situation, and that is something we should try to redress.

It is true that one cannot be returned to a situation, for example, where the cabinet has decided a country is observing the refoulement principle. But, the cabinet might be wrong. It might be wrong in good faith, and it might be wrong because its deliberations are coloured by political considerations.

[*Traduction*]

ment avec autorisation, devant la Cour fédérale, n'est pas jugée acceptable. Il n'est pas acceptable de remettre en cause la primauté de la Cour suprême du Canada. L'absence d'indépendance des membres de la Division des réfugiés ne peut pas être considérée comme acceptable.

Sans parler de la Convention des réfugiés, cela va contre le principe de l'indépendance de la justice, principe reconnu dans l'affaire «Valente».

La deuxième source de conflit possible entre la Convention des réfugiés et ce projet de loi a trait au principe du refoulement.

Le projet de loi ne définit pas les réfugiés de la même manière que la Convention. En fait, c'est un peu plus compliqué que cela.

Le projet de loi ne concerne que les gens jugés en fin de compte comme étant des réfugiés, soit une catégorie bien plus restreinte, sur le plan de l'admissibilité, que celle des gens considérés en fait comme des réfugiés au sens de la Convention. On peut être un réfugié au sens de la Convention et ne pas être admis à bénéficier du statut de réfugié dans diverses circonstances.

La Convention sur les réfugiés établit qu'une personne ne peut être refoulée vers un territoire donné, de quelque manière que ce soit, lorsqu'elle risque d'être persécutée.

Là encore, la formulation «de quelque manière que ce soit», est très forte. Étant donné les précautions oratoires que prennent généralement les avocats, y compris les avocats spécialisés dans le droit international, une convention qui dit «de quelque manière que ce soit» doit être prise au sérieux.

Si ce projet de loi a pour effet de renvoyer les gens vers des pays dans lesquels leur demande ne sera pas considérée de manière équitable et qui vont les renvoyer finalement ailleurs, là où ils risquent d'être persécutés, on peut soutenir de façon tout à fait justifiée que le Canada a enfreint le principe du non-refoulement. C'est une piètre consolation que de savoir qu'il y a un intermédiaire entre nous et le pays dans lequel la personne en cause est persécutée ou tuée.

Placer les gens dans ce genre de situation et face à ce genre de possibilité me semble tout à fait contraire à nos obligations en vertu du Traité.

Qu'il y ait danger direct ou indirect, c'est une question d'interprétation. Mais, là encore, ce n'est pas aux tribunaux mais à vous qu'il incombe avant tout de faire cette interprétation dans un premier temps.

Quelle est selon vous la signification de la Convention sur les réfugiés? Quelle est d'après vous l'interprétation équilibrée et humanitaire que l'on peut en faire?

Il m'apparaît que ces mesures de refoulement indirectes sont contraires au Traité. Le projet de loi donne naissance à une telle situation et il convient d'y porter remède.

Il est vrai que l'on ne peut pas en revenir à l'époque où le Cabinet décidait par exemple que tel ou tel pays respectait le principe du refoulement. Le Cabinet peut toutefois se tromper. Il peut se tromper de bonne foi ou parce que ses décisions sont de nature politique.

[*Text*]

We are not going to say to the United States that it violates the refoulement principle. That is a mean thing to say to the Americans, and they are good folk, and we rely on them.

But, it could happen that at times the Americans, for their own reasons, are not providing for fair procedures and actually are returning people to situations where their lives are in danger.

I do not know whether that is or is not the case, but I do know that serious people, people whom I respect, feel that that is the case with respect to refugees from Central America.

There have been allegations made by serious, moderate people that the United States has a somewhat discriminatory policy with respect to refugees from its allies in that area.

In that context, it is easier to be a refugee if one is fleeing left-wing oppression than it is if one is fleeing right-wing oppression.

If we are sending people back to those situations where they end up ultimately being returned to the country of origin, it seems to me we are indirectly violating the Refugee Convention, and again, for the reasons I have indicated, we might be acting contrary to our own Charter.

The Chairman: Professor Schwartz, I should like to leave a few minutes for a question and answer session with you.

Professor Schwartz: Certainly.

The Chairman: Senator Nurgitz will lead off.

Senator Nurgitz: Professor Schwartz, could I have your comments on the fact that the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees has told us that it is satisfied that Bill C-55 complies with the Convention.

Professor Schwartz: I have no comment on that. I do not know exactly what the U.N. High Commissioner for Refugees has said, so I cannot help you. I am sorry.

Senator Nurgitz: Well, I can tell you that that was his evidence.

Looking at it from the standpoint of the Convention, I do not know what else the committee can do.

I appreciate your concerns are genuine, and I am not for a moment suggesting that you have any other motive. I am just telling you that no less an authority than the United Nations High Commissioner for Refugees has said that Bill C-55 does comply with the U.N. Convention on Refugees.

Professor Schwartz: Again, I do not know exactly what he said. I am not sure of the extent to which he is informed about all the intricacies of the domestic legislation.

Whether he has carefully studied access to the Federal Court, I do not know. I am sorry, but I cannot help you in that regard.

Senator Nurgitz: Thank you.

[*Traduction*]

Nous n'allons pas dire aux États-Unis qu'ils enfreignent le principe du refoulement. Ce n'est pas une bonne chose à dire aux Américains; ce sont des gens épatants et nous leur faisons confiance.

Il peut toutefois arriver que les Américains, qui ont leurs propres raisons pour ce faire, refusent à certaines personnes une procédure équitable et les renvoient en fait dans des pays où leur vie est en danger.

Je ne sais pas si c'est le cas, mais je connais des gens sérieux, des gens que je respecte, qui considèrent que c'est le cas pour les réfugiés de l'Amérique centrale.

Il y a eu des allégations faites par des gens sérieux et modérés selon lesquelles les États-Unis adoptaient une politique quelque peu discriminatoire vis-à-vis des réfugiés des pays qui leur sont alliés dans cette région.

Dans ce contexte, il est plus facile d'être réfugié fuyant un régime d'oppression de gauche qu'un réfugié cherchant à échapper à l'oppression d'un régime de droite.

En renvoyant les gens vers des pays qui sont susceptibles de les refouler à leur tour vers leur pays d'origine, il me semble que nous enfreignons indirectement les règles de la Convention sur les réfugiés et, là encore, pour les raisons que j'ai indiquées, il se peut que nous enfreignons les dispositions de notre propre Charte.

La présidente: Professeur Schwartz, j'aimerais que vous nous laissiez quelques minutes pour vous poser des questions.

Professeur Schwartz: Avec plaisir.

La présidente: Le Sénateur Nurgitz posera les premières questions.

Le sénateur Nurgitz: Professeur Schwartz, que pensez-vous du fait que le Bureau du haut commissaire aux réfugiés des Nations Unies nous a indiqué qu'il considérait que le projet de loi C-55 respectait les clauses de la Convention.

Professeur Schwartz: Je ne peux faire de commentaires à ce sujet. Je ne sais pas exactement ce que le haut commissaire aux réfugiés de l'ONU a déclaré et je ne peux donc pas vous répondre. Je regrette.

Le sénateur Nurgitz: Si vous voulez, je peux vous faire part de son témoignage.

Du point de vue de la Convention, je ne sais pas ce que le comité peut faire d'autre.

Je comprends que vous préoccupations sont légitimes et je ne voudrais absolument pas insinuer qu'elles s'expliquent par tout autre motif. Je vous dis tout simplement que nul autre que le haut commissaire aux Nations Unis pour les réfugiés a déclaré que le projet de loi C-55 respectait les règles de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés.

Professeur Schwartz: Je vous répète là encore que je ne sais pas exactement ce qu'il a déclaré. Je ne suis pas sûr qu'il soit au fait de tous les arcanes de notre législation nationale.

A-t-il étudié en détail toutes les possibilités d'accès à la Cour fédérale? Je n'en sais rien. Je regrette de ne pouvoir vous aider sur ce point.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie.

[*Text*]

The Chairman: My recollection is not quite the same as yours, senator Nurgitz. I think they did raise a concern about the safety aspect, and a couple of others. We would have to go back and look at the actual evidence, which I am sure Professor Schwartz will have in due course.

Senator Spivak, please.

Senator Spivak: Are you suggesting that involved with adhering to the convention is the knowledge, before sending someone back, of where they will end up. In other words, it is not good enough to send someone back without knowing their final disposition in that safe third country; that you need to know whether they will be sent on, or given protection in that country.

That is one of the areas of dispute in the testimony we have heard before us. Lorne Waldman said that the real question has to do with the circumstances under which we can send someone back.

This legislation, it seems to me, has to do with whether they could have made a claim, and questions such as that.

Could you comment a little more on how you see that as relating to adhering to the Convention, and on the relationship between the Charter and international law.

I didn't quite get all of what you had to say in that regard.

Professor Schwartz: Let me start by going backwards.

What is the relationship between the Charter and international law, and between the Charter and domestic law?

Before the Charter, Parliamentary supremacy prevailed, which meant that we could violate international treaties to which we were a party. That was the law. Notwithstanding that a given piece of legislation ran contrary to an international treaty, it would be valid domestic law.

Does the Charter change that?

The answer is, arguably, "yes". It changes it drastically.

One can now make the argument that parliamentary supremacy is constrained, in the context of having a Charter which states that one can make human rights complaints that prevail over the supremacy of Parliament.

Under Sections 7 and 15 of the Charter, one of the complaints one could make is that one is being severely harmed, and the harm is being perpetrated in a way which is not consistent with the rule of law, the reason being that the harmful act is in violation of an international treaty to which Canada is a party.

If that is the case, then the Charter conveys the protection of international law directly to individuals, whereas that might not have been the case prior to 1982.

It may now be the case that one has to consider the possible invalidity of legislation on the ground that it is contrary to international law.

I am not sure I totally understood your question on the first point.

[*Traduction*]

La présidente: Je n'ai pas tout à fait le même souvenir que vous, Sénateur Nurgitz. Il me semble que les témoins avaient soulevé la question de la sécurité ainsi que deux ou trois autres sujets de préoccupation. Il nous faudrait retourner en arrière et revoir précisément les témoignages, que nous ferons parvenir bien sûr au Professeur Schwartz en temps utile.

Je donne la parole au Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: Considérez-vous que pour respecter la Convention, il faut que l'on sache, avant de refouler quelqu'un, quelle sera sa destination définitive. En d'autres termes, il ne suffit pas de le renvoyer sans savoir où il va aboutir une fois parvenu dans le pays tiers sûr; il faut aussi savoir s'il sera refoulé ailleurs ou s'il obtiendra une protection dans ce pays.

C'est là un des sujets de conflit au sujet du témoignage qui nous a été présenté. Lorne Waldman a déclaré que la véritable question était celle des circonstances entrourant le refoulement.

Il me semble que ce projet de loi traite de la possibilité pour les intéressés de présenter une demande, et de différentes questions de ce genre.

Pouvez-vous nous expliquer davantage la façon dont vous concevez le lien sur le plan du respect de la Convention ainsi que les relations entre la Charte et le droit international.

Je n'ai pas tout à fait saisi ce que vous aviez à dire à ce sujet.

Professeur Schwartz: Laissez-moi revenir en arrière.

Quelles sont les relations entre la Charte et le droit international et entre la Charte et le droit intérieur?

Avant la Charte, la suprématie du Parlement était de règle et l'on pouvait donc enfreindre les traités internationaux dont nous étions signataires. Voilà quel était l'état du droit. Même s'ils contrevenaient aux règles d'un traité international, les textes législatifs du droit national avaient force de loi.

La Charte vient-elle modifier cette situation?

Il est justifié de répondre par l'affirmative. Elle change complètement la situation.

On peut désormais soutenir que la suprématie du Parlement est limitée par le fait que la Charte déclare que les plaintes déposées en vertu des règles s'appliquant aux droits de la personne sont prioritaires.

En vertu des dispositions des articles 7 et 15 de la Charte, il est possible de déclarer que l'on a subi un préjudice grave, causé en contravention des règles de droit en vertu du fait qu'il enfreint les clauses d'un traité international dont le Canada est signataire.

Selon ce raisonnement, la Charte transmet directement aux individus la protection conférée par le droit international, alors que ce n'était pas nécessairement le cas avant 1982.

On peut envisager aujourd'hui la possibilité de déclarer qu'une loi est inopérante au motif qu'elle est contraire au droit international.

Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question sur le premier point.

[*Text*]

Senator Spivak: That would be true in the United States as well, would it?

Professor Schwartz: No, that argument has not prevailed to date in the United States. Acts of Congress are considered to be on a plain with international law, with the result that Congress could pass subsequent legislation that violates a treaty.

I am not sure this argument was ever made in the United States. It could be in the United States under the Fourteenth Amendment, the guarantee of due process.

Fortunately, we in Canada are more innovative and brighter—sometimes.

The first point is that we have to know where these people are going to end up. With international relationships, there is no way one can know anything for certain. The question is: Should it be open to somebody to try to demonstrate, in terms of probable cause, or in terms of real risk, that he/she is being put in a situation where his/her claims will not be fairly considered, or that he/she might be returned to a country of persecution?

The question is, should an individual whose safety and life is potentially in peril have an opportunity to demonstrate that in fact he will not be subjected to fair procedures, and that in fact there is reasonable ground for fearing that he will be returned to a country where he would be persecuted.

After all, the test of the Refugee Convention isn't knowing for sure; it is having reasonable grounds to fear.

I feel it should be open, under this legislation, for somebody to make this case, even if cabinet, in its mere infinite wisdom, has decided otherwise.

Senator Spivak: So, you are not opposed to the policy of sending a person back to a safe third country. What you are saying is that there needs to be safeguards, with access to the courts for the claimant, thus permitting him to argue his case before an independent body.

Is that what you are saying?

Professor Schwartz: I do not think that we have to take every refugee in the world, regardless of where they came from, if they can be returned to a place which, under the Refugee Convention, has given them a nationality, or a place where their claims will be fairly considered and where they will be treated properly.

That is not the question.

The question is: Is that going to be fairly determined under this legislation?

And the answer is: Maybe not, because there is not adequate access to the courts.

A second question is: Does this legislation guarantee that people will be returned to safe countries?

Again, the answer is "no".

There are situations where you might well be returned to a country which is either unsafe, or which at least does not treat you decently.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Il en va de même aux États-Unis, n'est-ce pas?

Professeur Schwartz: Non, cet argument ne vaut pas pour l'instant pour les États-Unis. Les lois du Congrès sont placées sur un pied d'égalité par rapport au droit international et, en conséquence, le Congrès peut adopter auprès coup des lois contraires à un traité.

Je ne suis pas sûr que cet argument ait jamais été présenté aux États-Unis. Ce serait en vertu du quatorzième Amendement, qui garanti une procédure juste et équitable.

Heureusement, nous sommes plus brillants et nous faisons preuve de plus d'esprit d'innovation au Canada—parfois.

Le premier point est de savoir où vont aboutir des gens. Avec les relations internationales, on ne peut être certain de rien. La question est la suivante: ne doit-on pas laisser aux gens la possibilité de faire la preuve, en fonction des probabilités oui des risques réels encourus, que leur demande risque de n'être pas prise en considération de manière équitable si on les renvoie dans le pays qui les a persécuté?

La question est de savoir si une personne qui risque pour sa vie et pour sa sécurité ne doit pas avoir la possibilité d'apporter la preuve qu'elle court le risque de ne pas bénéficier d'une procédure équitable et qu'en fait elle a toutes les raisons de croire qu'elle sera refoulée vers un pays qui va la persécuter.

Après tout, le critère retenu par la Convention sur les réfugiés n'est pas que l'on soit sûr et certain d'un sort funeste mais que l'on ait des motifs raisonnables de le craindre.

Je pense que la loi devrait laisser ouverte cette possibilité même si le Cabinet, dans son infinie sagesse, en a décidé autrement.

Le sénateur Spivak: Vous n'êtes donc pas opposé à une politique qui consisterait à renvoyer cette personne dans un pays tiers sûr. Vous nous dites qu'il faut des garanties, que le demandeur doit pouvoir avoir accès aux tribunaux afin d'exposer son affaire devant un organe indépendant.

Est-ce là votre point de vue?

Professeur Schwartz: Je ne pense pas qu'il nous faille prendre en charge tous les réfugiés du monde, quelle que soit leur origine, s'il est possible de les renvoyer dans un pays qui, aux termes de la Convention sur les réfugiés, leur a donné une nationalité, ou dans un pays qui va tenir compte équitablement de leur demande et qui va les traiter convenablement.

La question n'est pas là.

La question est la suivante: cette décision va-t-elle être prise équitablement en vertu de la nouvelle législation?

Ma réponse est: peut-être bien que non car la possibilité d'accès aux tribunaux n'est pas suffisante.

Une deuxième question vient s'y ajouter: est-ce que cette législation garantit que les intéressés seront renvoyés dans des pays sûrs?

Là encore la réponse est «non».

Il y a des cas où les personnes en cause pourront très bien être refoulées vers un pays qui n'est pas sûr ou qui va les traiter sans ménagement.

[*Text*]

In some cases there is absolutely nothing you can do about that.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Obviously, the proposed legislation is an attempt to accelerate the process of refugee determination, and that is an objective with which we can all agree.

Professor Schwartz: How could anybody be against that.

Senator Hébert: If I have understood you correctly, you want to caution us against achieving that goal at any cost, and among the costs you have mentioned is the denial of access to a court of law.

You feel that, even if it delays the process, such access is a must.

Is that correct?

Professor Schwartz: That is right. I am not sure how much delay would be occasioned by having one guaranteed appeal to the Federal Court.

It is also not necessarily true that one has to be in the country while the appeal is being considered.

There have been a good many constructive alternatives proposed. It certainly is not a question of anybody being interested in delays, or abusive claims; it is a question of ensuring an adequate balance.

Having studied Bill C-55, and having compared it with the Refugee Convention and the Charter, I am convinced that it constitutes just too drastic a step. There are more subtle ways of expediting the process.

Senator Hébert: In practice, to what extent will it delay the process if access to a court of law is embedded in the legislation? Are we talking about weeks, about months?

Professor Schwartz: I do not know. In some sense, it is up to us to decide.

For example, there are tremendous court backlogs in this country. The backlog is a little less for criminal appeals, the reason being that we have a constitutional principle which says that criminal matters must be disposed of quickly.

The United States has similar problems. But, there is in the U.S. a constitutional guarantee of a speedy trial—and we all know there are plenty of people who need the service. There are millions of criminal cases in the United States; yet, they still manage to get people into the courts quickly and dispose of the cases quickly.

If the will is there on the part of the federal government to make sure that there aren't delays, and it gives the Federal Court the administrative help it needs in order to do it, it can be done quickly. It is not as though the federal government were totally at the mercy of an obstructionist or dilatory Federal Court.

[*Traduction*]

Dans certains cas, on ne peut absolument rien y faire.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: De toute évidence, le projet de loi vise à accélérer le processus de détermination du statut de réfugié et nous ne pouvons que souscrire à cet objectif.

Professeur Schwartz: Il est difficile d'être contre.

Le sénateur Hébert: Si je vous ai bien compris, vous nous déconseillez de chercher à atteindre cet objectif à tout prix et, dans le prix à payer, figure le fait que l'on refuse tout accès à une cour de justice.

Vous considérez que même si la procédure en est ralentie, cet accès est indispensable.

Ai-je raison?

Professeur Schwartz: C'est exact. Je ne suis pas certain que les délais seraient bien plus longs si l'on garantissait aux intéressés une possibilité d'appel devant la Cour fédérale.

Il n'est pas nécessairement vrai non plus que les intéressés doivent rester sur le territoire en attendant la décision en appel.

De nombreuses solutions de rechange utiles ont été proposées. Il ne s'agit certainement pas de permettre à certains gens de se prévaloir de mesures dilatoires ou de présenter des demandes inconsidérées; ce qu'il faut, c'est ménager un certain équilibre.

Après avoir étudié le projet de loi C-55 et l'avoir rapproché de la Convention sur les réfugiés de la Charte, je suis convaincu que la démarche est trop draconienne. Il y a des moyens plus subtiles d'accélérer la procédure.

Le sénateur Hébert: Dans la pratique, quel sera le retard apporté à la procédure si l'on incorpore la possibilité de faire appel devant une cour de justice au projet de loi? Parle-t-on de semaines, de mois?

Professeur Schwartz: Je n'en sais rien. Jusqu'à un certain point, c'est à nous de décider.

Ainsi, par exemple, un nombre considérable d'affaires attendent d'être jugées devant les tribunaux de ce pays. Le retard est moins grand en ce qui concerne les affaires pénales parce que nous avons un principe constitutionnel qui veut que les affaires pénales soient diligentées rapidement.

Les États-Unis ont les mêmes problèmes. Mais il existe aux États-Unis une garantie constitutionnelle s'appliquant à la rapidité des procès, et nous savons tous qu'il y a plein de gens qui ont besoin de ce service dans ce pays. Il y a des millions d'affaires pénales aux États-Unis et, pourtant, on réussit à faire passer rapidement les gens devant les tribunaux et à expédier les affaires.

Si le gouvernement fédéral a la volonté d'éviter les retards et s'il donne à la Cour fédérale l'aide administrative dont elle a besoin pour agir, tout peut se faire rapidement. Ce n'est pas comme si le gouvernement fédéral était totalement à la merci d'une Cour fédérale lente ou s'exécutant de mauvaise grâce.

[*Text*]

The federal government sets the Federal Court rules. It is responsible for providing the Federal Court with the administrative apparatus to see that these cases are handled expeditiously.

I am not an expert in court administration, but it does not seem to me that a guaranteed appeal to the Federal Court would be an insuperable obstacle in the context of the constitution and the Refugee Convention.

The federal government can take whatever steps are necessary to ensure that the Federal Court has the appropriate procedures and staffing in order to carry out that function.

Senator Hébert: Thank you.

The Chairman: I am afraid we have run out of time. We are very appreciative of your appearance this morning, Professor Schwartz. Thank you.

Senator Molgat: Madam Chairman, perhaps we could send a copy of the United Nations Commissioner's evidence of the U. N. High Commissioner to Professor Schwartz, and in the event that he has some comments to make on it, he could reduce those to writing and forward them to the committee.

The Chairman: Yes, by all means.

We normally send copies of all our proceedings to anybody who wants them, and most certainly to the witnesses who have appeared before the committee. Professor Schwartz will receive copies of all the proceedings.

Professor Schwartz: Thank you.

The Chairman: The next witness is Mr. Ed Wiebe of the Mennonite Central Committee. Mr. Wiebe is appearing today on behalf of the national organization.

Mr. Ed Wiebe, Refugee Assistance Program Coordinator, Mennonite Central Committee: Thank you. I have a statement to make on behalf of the Mennonite Central Committee Canada.

At the outset, I want to thank the committee for giving MCC Canada this opportunity to explain its concerns regarding Bill C-55, as drafted.

MCC had the privilege of addressing its concerns before the Legislative Committee, at a hearing held on September 2, 1987.

At that time, our representatives commented on a few specific aspects of the bill, and concluded by stating that Parliament should seriously consider giving each refugee claimant a hearing before the Refugee Division, without having to go through the screening procedure that is called for in Bill C-55.

Although some changes have been made to the bill since then, the substance is still much as it was before the Third Reading of the bill. I am thus grateful for this opportunity to explain our position to this distinguished committee of the Senate.

[*Traduction*]

C'est le gouvernement fédéral qui a fixé les règles de la Cour fédérale. Il lui incombe de fournir à la Cour fédérale l'appareil administratif lui permettant d'expédier rapidement les affaires.

Je ne suis pas un expert en administration des tribunaux, mais il ne m'apparaît pas qu'une garantie d'appel devant la Cour fédérale serait un obstacle insurmontable en fonction de la constitution et de la Convention sur les réfugiés.

Le gouvernement fédéral peut prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour s'assurer que la Cour fédérale dispose du personnel et des règles de procédure lui permettant d'assumer sa fonction.

Le sénateur Hébert: Je vous remercie.

La présidente: Je crains que nous ayons dépassé le temps qui nous était imparti. C'est avec beaucoup de plaisir que nous vous avons accueilli parmi nous ce matin, Professeur Schwartz. Je vous remercie.

Le sénateur Molgat: Madame la présidente, il serait peut-être bon que nous fassions parvenir au Professeur Schwartz la transcription du témoignage du haut commissaire aux réfugiés des Nations Unies et, au cas où il aurait quelques commentaires à faire, il pourrait les transmettre par écrit au comité.

La présidente: Oui, en effet.

Nous faisons généralement parvenir la transcription de nos délibérations à tous ceux qui en ont besoin et cela englobe bien évidemment tous les témoins qui comparaissent devant le comité. Le Professeur Schwartz recevra une copie de l'ensemble des délibérations.

Professeur Schwartz: Je vous remercie.

La présidente: Le témoin suivant est Ed Wiebe, du comité central Mennonite. M. Wiebe comparaît aujourd'hui au nom de l'organisation nationale.

M. Ed Wiebe, coordonnateur du Programme d'aide aux réfugiés, Comité central mennonite: Je vous remercie. J'aimerais faire une déclaration au nom du Comité central mennonite du Canada.

Dans un premier temps, je voudrais remercier le comité d'avoir donné au CCM du Canada la possibilité de faire part de ses préoccupations touchant le projet de loi C-55 tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle.

Le CCM a déjà eu l'opportunité de faire connaître ses préoccupations au Comité législatif lors d'une audience qui s'est tenue le 2 septembre 1987.

À l'époque, nos représentants ont commenté différents aspects du projet de loi et ont conclu qu'il convenait que le Parlement envisage sérieusement d'accorder à chaque demandeur du statut de réfugié une audience devant la Section du statut sans les obliger à se soumettre à la procédure de contrôle préalable qui est prévue par le projet de loi C-55.

Certaines modifications ont été apportées au projet de loi depuis cette date, mais ce dernier n'a pas changé depuis sa troisième lecture. Je suis donc heureux de saisir l'occasion qui m'est offerte d'exposer notre point de vue devant les membres distingués de ce comité sénatorial.

[*Text*]

I will not take time to outline our history in refugee work, or to go through the statistics associated with that. For that, I refer you to our earlier submission to the Legislative Committee on Bill C-55, copies of which should have been made available to this committee.

I would simply like to say that our earlier-stated priorities with regard to refugee resettlement continue for 1988. Discussions with our partners in the United States and with our own personnel, in other priority areas, confirm that our efforts need to continue with as much energy as before.

It is anticipated that the flow of Central American refugees will continue. Our partners at the border points in Texas indicate that Central Americans are entering the United States at slightly higher levels than in early 1987, when levels were thought to be going down.

Human rights abuses continue, as evidenced by the murder of human rights activist Herbert Anaya by an El Salvadoran death squad late in 1987. Also, the legalization effort by the United States is yielding far lower numbers than hoped for. It is estimated that no more than two million will apply, when four million had been projected. I should point out that that is in total. That does not apply only to Central Americans, but to all people that would qualify under the legalization program.

The Chairman: This is the situation in the United States that you are talking about?

Mr. Wiebe: Yes. All of this will continue the need for some Central Americans to seek asylum at Canada's border. There will continue to be genuine refugees whose only option is to approach our border.

The screening provisions of Bill C-55, relating to eligibility and credibility, may cause large numbers of Central American claims to be rejected prior to all the facts having been heard. The multi-step procedure will work against the intended purpose of speed and efficiency, in addition to reducing protection for some genuine refugees.

Much has already been said about the difficulties inherent in this concept. Slight wording changes to a country that "complies with Article 33" do not change the former substance, about which many groups, including MCC Canada, have concerns. Perhaps the best way to highlight the problem as we see it is to give an example based on our present experience.

"K", a person in Canada on a Visitor's Visa, came to my office three weeks ago and told his story of fear of returning to his home country, in light of news received while he was here. He had formerly been in detention for purposes of "re-education", for a number of years, and now friends of his were being re-arrested. Others had fled the country and were warning him not to return.

[*Traduction*]

Je ne veux pas passer mon temps à faire l'historique de nos activités touchant les réfugiés ni passer en revue les statistiques qui s'y rapportent. Je vous renvoie pour cela à notre intervention précédente devant le Comité législatif chargé de l'examen du projet de loi C-55, dont une copie a été mise à la disposition des membres de ce comité.

Je veux simplement dire que nos priorités affirmées précédemment au sujet de la réinstallation des réfugiés restent les mêmes pour 1988. Les discussions que nous avons menées avec nos partenaires des États-Unis avec notre propre personnel, dans d'autres secteurs prioritaires, nous confirment qu'il nous faut poursuivre nos efforts avec encore plus d'énergie.

On peut prévoir que l'afflux de réfugiés en provenance de l'Amérique centrale va se poursuivre. Nos partenaires situés à la frontière du Texas nous apprennent que les ressortissants de l'Amérique centrale entrent aux États-Unis à un rythme légèrement supérieur à celui du début de l'année 1987, époque où l'on pouvait penser que les choses allaient se tasser.

Les crimes contre les droits de la personne se poursuivent, comme en témoigne le meurtre du défenseur des droits de la personne Herbert Anaya par un escadron de la mort du Salvador à la fin de l'année 1987. Par ailleurs, la procédure de légalisation aux États-Unis touche un moins grand nombre de personnes que prévu. On estime que deux millions de personnes au maximum vont s'en réclamer alors que l'on avait tablé sur le chiffre de quatre millions. Je précise qu'il s'agit là d'un chiffre total. Il s'applique non seulement aux ressortissants de l'Amérique centrale mais à tous les gens qui peuvent prétendre bénéficier du programme de légalisation.

La présidente: Vous nous parlez de la situation aux États-Unis.

M. Wiebe: Oui. Tout cela amènera un certain nombre de ressortissants d'Amérique centrale à continuer à chercher asile à la frontière du Canada. Il continuera à y avoir de véritables réfugiés dont la seule solution est de traverser notre frontière.

Les dispositions de contrôle préalable prévues par le projet de loi C-55, qui traitent de l'admissibilité et de la crédibilité, sont susceptibles d'entraîner le rejet d'un grand nombre de demandes présentées par des ressortissants d'Amérique centrale avant même que les faits aient été examinés. La procédure en plusieurs étapes ira à l'encontre du souci de rapidité et d'efficacité en plus de réduire la protection accordée aux véritables réfugiés.

On a beaucoup parlé des difficultés inhérentes à ce principe. Ce n'est pas en changeant légèrement la formulation concernant les pays qui «respectent l'article 33» qu'on va remédier aux problèmes de fond qui préoccupent de nombreux groupements et, parmi eux, le CCM du Canada. Pour illustrer ce propos, le mieux est encore de vous donner un exemple tiré de notre propre expérience.

«K», alors qu'il se trouvait au Canada muni d'un visa de visiteur, est venu me voir à mon bureau il y a trois semaines pour me dire qu'il avait peur de retourner dans son pays compte tenu des nouvelles qu'il venait de recevoir. Il avait été antérieurement détenu à des fins de «rééducation» pendant un certain nombre d'années et ses amis étaient de nouveau arrêtés. Cer-

[*Text*]

Since he passed through a "safe country" on his way to Canada, as his passport indicated, he would fail based on Section 48.01(1)(b).

Since the eligibility tests are meant to weed out claims quickly, there is very little time to prepare one's case and to get competent legal advice. The mechanics of the screening steps do not allow for a detailed telling of the story at this point.

"K", under Bill C-55, could have been returned to that so-called "safe country", which is not a resettlement country and thus not a permanent solution for "K".

Assuming, however, that "K" had passed the eligiblity test, he would have then come up against the credibility test and would have failed that instead.

According to Section 48.01(6)(a), the record with respect to human rights of the country that the claimant left is a basis for credibility. "K's" home country has been relatively "safe" for some time now. "K" himself was allowed out of detention in December of 1986, along with many others.

Now "K" appears to be at the leading edge of a new wave of persecution of a specific group in that country, namely, members of a past ruling class. When Section 48.01(6)(a) is applied to "K", he fails the credibility test.

I am convinced, however, that if he were allowed the full hearing before the Refugee Division, enough proof would be brought to light for "K" to have a successful determination.

The example of "K" may be fairly unique among claimants. The very nature and definition of "refugee" points to unique stories and peculiar journeys. Refugees are not typical, and it is difficult to categorize them and still be able to pick out the ones who are genuine.

Abuse control, an important facet of the government's current concern, is best realized by speedy determinations which correctly identify manifestly unfounded claims and at the same time protect genuine refugees.

Screening for eligibility and credibility at the outset may produce speedy determinations, but may fail to identify persons such as "K" who deserve protection.

In a document quoted in the *Globe and Mail* on February 3, 1988, the Co-ordinator for the Refugee Determination Task Force said that "the ability to remove ineligible or not credible refugee claimants quickly is a cornerstone of the new law".

It appears from that, and other statements, that the screening steps are clearly in place to weed out as many claims as possible, as quickly as possible.

[*Traduction*]

tains d'entre eux avaient quitté le pays et l'avertissaient de ne pas y retourner.

Étant donné qu'il était passé par un «pays sûr» avant de venir au Canada, comme le prouvait son passeport, il relevait des dispositions de l'alinéa 48.01(1)b).

Les critères d'admissibilité visant à trier rapidement les demandes, chaque cause doit être préparée dans des délais très courts et les intéressés n'ont pas beaucoup de temps pour se faire conseiller sur le plan juridique. Les mécanismes de contrôle préalables ne permettent pas d'exposer un cas en détail.

Aux termes des dispositions du projet de loi C-55, «K» aurait pu être renvoyé dans le pays dit «sûr», qui n'est pas un pays offrant les possibilités de réinstallation et qui n'a donc pas de solution permanente à offrir à «K».

En supposant toutefois que «K» ait réussi à passer le test d'admissibilité, il aurait alors échoué au test de crédibilité.

Selon les dispositions de l'alinéa 48.01(6)a), on juge de la crédibilité d'une demande en fonction des antécédents du pays qu'a quitté le demandeur du point de vue des droits de la personne. Le pays d'origine de «K» était relativement «sûr» depuis quelque temps. En ce qui le concerne, «K» avait été libéré en décembre 1986 avec un grand nombre d'autres personnes.

«K» apparaît désormais être aux avant-postes d'une nouvelle vague de persécution à l'encontre d'un groupe bien précis de ce pays, en l'occurrence les membres de l'ancienne classe régnante. Lorsqu'on applique les dispositions de l'alinéa 48.01(6)a) à «K», ce dernier échoue au test de crédibilité.

Je suis convaincu, toutefois, que s'il réussissait à obtenir une véritable audience devant la Division des réfugiés, «K» parviendrait à recueillir suffisamment de preuves pour qu'une décision soit prononcée en sa faveur.

L'exemple de «K» est peut-être bien particulier. Toutefois, la nature même de la condition de «réfugié» est faite de cas particuliers et de destins hors du commun. Les réfugiés ne se ressemblent pas tous, il est difficile de les regrouper dans une même catégorie et de séparer les bons des mauvais.

La lutte contre les abus, l'une des grandes préoccupations actuelles du gouvernement, doit se faire avant tout en accélérant la procédure afin de bien déceler les demandes manifestement non fondées tout en protégeant les véritables réfugiés.

Le contrôle au départ de l'admissibilité et de la crédibilité des demandeurs est susceptible d'accélérer le processus de détermination de la condition de réfugié, mais risque de ne pas permettre d'identifier les personnes comme «K» qui ont besoin d'une protection.

Dans un document cité par le «Globe and Mail» le 3 février 1988, le coordonnateur du Groupe d'étude sur la détermination de la condition de réfugiés a déclaré que «la pierre de touche de la nouvelle loi est la capacité à écarter rapidement les demandeurs du statut de réfugié non admissibles ou non crédibles».

Cette déclaration et bien d'autres nous montrent bien que les procédures de contrôle ont clairement été instituées pour écarter un maximum de demandes, le plus rapidement possible.

[*Text*]

These steps may catch the abusive claims, which everyone agrees should be caught. However, a determination by the Refugee Division without the screens would also catch the abusers but would then also hear persons such as "K", who would normally not reach that step in the process.

The backlog of claims that currently exists needs to be dealt with. A quick determination, based on a full hearing without screening was proposed by a number of NGO's at various times in 1986 and 1987.

From our perspective, Bill C-55 does not conform to those proposals or to the suggestions put forward to the Legislative Committee of Parliament by church groups, including MCC Canada.

Most of the work of MCC Canada in refugee resettlement occurs in the context of overseas selection. We recognize that the most orderly way to approach Canada for protection is to do so from a point close to the home country of the refugee.

There are a number of practical reasons why this is so, including cultural affinity, future chance for repatriation if not deemed eligible, and information availability about the offending state, to name but a few.

If Bill C-55 becomes law in its present form, there will begin to be increased pressure on Canadian consulates and embassies in many parts of the world. Our experience is that they are already busy due to insufficient numbers of personnel, and hard to access due to pre-screening.

MCC Canada's American partners pointed this out at a metting of consular officials and NGOs in Ottawa on November 17, 1987. The concern of the partners was the use of the pre-screening form, as well as its complexity, and also that the form, at times, is the sole basis for evaluation of a claim without going to an interview.

If Bill C-55 were to become law, it would be very important that the consular route be as efficient and accessible as possible. We have continually stressed that there be uniformity in dealing with cases—that is, that the criteria be evenly applied—and that more time slots need to be available to interview applicants.

The case of "S" is an example of the frustration that can lead to taking one's case to the border. "S" fled El Salvador in 1985 due to threats on her life because of alleged guerilla activity. She was detained in the U.S., bonded out, and then had her claim taken by one of our partners, with a view to processing an application for refugee determination at the Canadian consulate.

This was early in 1987. She is still waiting for, and has not yet received, an interview by consular officials in Detroit. Her host has expressed the possiblity of a border presentation due to the appeal process for U.S. asylum coming to an end.

[*Traduction*]

Cette procédure en plusieurs étapes permettra peut-être d'écarter les demandes inconsidérées, et tout le monde s'en réjouira. Il n'en reste pas moins que les demandes abusives seraient tout aussi bien écartées par la section du statut, cette dernière se prononçant en évitant toutes ces étapes intermédiaires et pouvant entendre des personnes telles que «K» qui, autrement, n'ont aucune possibilité de se faire entendre.

Le retard actuel concernant le traitement des dossiers en instance a besoin d'être résorbé. Différentes ONG ont proposé à plusieurs reprises, en 1986 et en 1987, que l'on prenne des décisions rapides dans le cadre d'une véritable audience.

À notre avis, le projet de loi C-55 ne concorde pas avec ces propositions ni avec celles qui ont été avancées par les groupes religieux, y compris par CCM Canada, devant le Comité législatif du Parlement.

La plupart du travail effectué par CCM Canada en matière de réinstallation des réfugiés se rattache à une sélection outremer. Nous reconnaissons que la façon la plus rationnelle d'approcher le Canada pour y trouver une protection est de le faire à partir d'un point situé tout près du pays d'origine des réfugiés.

Cela s'explique par un certain nombre de raisons pratiques, notamment les affinités culturelles, les possibilités futures de rapatriement en cas de non admissibilité et les possibilités de renseignements sur l'État responsable des infractions, pour n'en nommer que quelques-unes.

Au cas où l'on adopterait le projet de loi C-55 dans sa forme actuelle, les pressions se feront de plus en plus fortes sur les ambassades et les consulats canadiens dans de nombreuses régions du monde. Nous savons pourtant qu'ils sont d'ores et déjà très occupés en raison du manque de personnel et que l'accès sera difficile du fait du contrôle préalable.

Les partenaires américains de CCM Canada l'ont signalé à l'occasion d'une réunion des agents consulaires et des ONG à Ottawa le 17 novembre 1987. Nos partenaires s'inquiétaient de l'utilisation de la formule de contrôle préalable et de sa complexité ainsi que du fait que la formule serve parfois de seule base à l'évaluation sans que le demandeur soit entendu dams le cadre d'une entrevue.

Au cas où le projet de loi C-55 serait adopté, il serait très important que la voie consulaire soit aussi efficace et aussi facile d'accès que possible. Nous avons toujours répété qu'il fallait qu'il y ait une uniformité de traitement—en l'occurrence, que les critères soient appliqués de la même manière dans chaque cas—et que l'on accorde davantage de temps à faire passer les entrevues aux demandeurs.

L'affaire «S» illustre bien tous les déboires que peut entraîner l'examen d'une affaire à la frontière. «S» a quitté le Salvador en 1985 parce que sa vie était menacée en raison des activités de guerrilla qui lui était reprochées. «S» a été détenue aux États-Unis, relâchée sous caution et sa demande a été relayée par un de nos partenaires jusqu'au consulat canadien afin que l'on se prononce sur son statut de réfugié.

Cela se passait au début de l'année 1987. Elle attend toujours et n'a pas encore été convoquée à une entrevue avec les agents consulaires de Détroit. La personne qui l'héberge a évoqué la possibilité de se présenter à la frontière parce que ses

[*Text*]

"S" has that option, but for persons trying to apply in countries such as Sudan there is no possibility of using a border presentation as a last resort. They are far removed from media attention and simply languish away while they wait. Rejections go almost unnoticed on this continent.

If Bill C-55 is to be Canada's response to those seeking first asylum here, a fair, compassionate and accessible overseas refugee resettlement process will be even more important. A fair process, without the mechanical screens, would help to ensure that Canada does not move towards abandonment of its internationl reputation of being concerned to help refugees.

We reiterate our concerns to this committee of the Senate with a view to underlining our concern for persons such as "K" and "S". Our lawmakers, surely, do not intend to say that our past humanitarian tradition has been misguided. When faced with pressing human need, Canada has responded admirably many times in the past.

It is our hope that Canada's laws will continue to be fair and compassionate. A bill without the screening procedure, as discussed, would point to a fairer, speedier determination of refugeee claims.

If it is implemented in its present form, it would, from our perspective, do much to closing our doors without allowing the real stories to be heard.

It is incumbent upon us to at least listen to the claimant and then to decide. Future generations will look back and see how well we have done.

We wish you well as you seek the best course for our country and the people of the world, in this regard.

Thank you.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you, Mr. Wiebe, for your presentation.

I have a question in relation to your example of safe third countries.

With the experience of your committee abroad, how do you view using the "safe third country" principle for Canada?

Is this something that you see as a valid instrument for the Canadian Government and Cabinet to use in dealing with the refugee process?

Mr. Wiebe: Dealing with the concept of "safe third country"—and I spoke of this in relation to overseas selection—it would be valid for us to recognize states in the world that do have the capacity to hold and treat refugees with fairness. We are concerned with Canada needing to have a list of safe countries, and the way that list would be arrived at.

The establishment of the list could be both arbitrary and superficial. Also, any amendment would require an Act of Parliament.

[*Traduction*]

recours en appel pour obtenir l'asile aux États-Unis sont en train de s'épuiser.

«S» a cette possibilité, mais les personnes qui font leur demande dans des pays comme le Soudan n'ont absolument pas le moyen de se présenter à la frontière en dernier recours. Elles n'éveillent pas l'intérêt des médias et se morfondent donc en attendant. Les refus passent presque inaperçus sur ce continent.

Si le projet de loi C-55 doit être la réponse du Canada à ceux qui cherchent pour la première fois asile dans ce pays, il est d'autant plus important que le mécanisme de réinstallation des réfugiés outre-mer soit équitable, généreux et accessible. Il nous faut une procédure équitable, sans écrans automatiques, si l'on veut que le Canada conserve sa réputation au plan international quant à l'aide qu'il apporte aux réfugiés.

Nous réinsistons auprès du comité du Sénat pour dire que le sort de personnes telles que «K» ou «S» nous préoccupe. Je suis persuadé que le législateur n'a pas l'intention de renier notre tradition humanitaire. Face aux grandes nécessités humanitaires, le Canada s'est toujours montré à la hauteur de la tâche par le passé.

Nous espérons que le droit canadien continuera à se montrer équitable et généreux. Sans les mécanismes de contrôle et de tri préalable, le projet de loi, comme nous venons de le démontrer, permettrait de statuer de façon plus équitable et plus rapide sur les demandes de statut de réfugié.

Appliqué dans sa forme actuelle, il entraînerait à notre avis une fermeture de nos portes sans que l'on puisse prendre connaissance des situations véritables.

Il nous faut au moins écouter les demandeurs avant de décider. Les générations futures regarderont en arrière et se pencheront sur notre action.

Nous souhaitons que vous agirez pour le mieux, pour le bien de votre pays et du monde tout entier sur cette question.

Je vous remercie.

La présidente: Je donne la parole au sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie, monsieur Wiebe, de votre exposé.

Je voudrais vous poser une question concernant l'exemple que vous avez donné sur les pays tiers sûrs.

Compte tenu de l'expérience de votre organisme à l'étranger, que pensez-vous de l'application du principe des «pays tiers sûrs» au Canada?

Le considérez-vous comme un instrument utile à la disposition du gouvernement canadien et du Cabinet pour régler la question des réfugiés?

M. Wiebe: Sur la question des «pays tiers sûrs»—et je me réfère à ce propos à la sélection outre-mer—il serait bon que nous prenions acte des états qui, dans le monde, sont en mesure de garder et de traiter les réfugiés ave humanité. Nous avons des doutes sur la nécessité pour le Canada d'avoir une liste de pays sûrs et sur la façon dont cette liste va être composée.

La constitution de la liste peut être à la fois arbitraire et superficielle. Par ailleurs, toute modification exigera l'adoption d'une loi par le Parlement.

[*Text*]

Our experience with people is that they come with a variety of stories; they come from a variety of small groups, groups that we sometimes haven't heard much about, if at all.

How does this become a reality on the list of third countries? How quickly can we advise cabinet that the list needs to be changed?

It would be a list that, for purposes of a refugee, would need to be changed very quickly. We see a lot of problems with that.

We listen to stories coming to us that something new has happened, as in the case I mentioned and in some other cases that I could mention. It would be very hard to maintain an accurate list to work with at any one point.

Senator Fairbairn: Would bilateral arrangements, with or without a list, be something that you would see as valid?

The minister has said to us, and to others, that the government is considering that kind of a process; that is, the establishment of a bilateral arrangement with various countries, to ensure not only that people can go back there and that they will be safe, but that they would also have the opportunity to get into the refugee determination process in that safe third country.

Mr. Wiebe: I suppose those are possibilities, to a certain extent.

When dealing with people, such as refugees, and specifically claimants, again, it is the individual nature of the claim, the individual nature of the specific targeted group that this person might be from, that would make that a cumbersome kind of arrangement.

We are talking country to country, whereas we would probably need much more work at a person-to-person or group-to-group level from within our ranks to within the ranks of certain groups in that country.

Senator Fairbairn: Also, I suppose, there is a difficulty, or an inability, to shift quickly, under any agreement, with changing circumstances in the other country.

Mr. Wiebe: We need to make facts available to certain posts abroad. Our experience is that often it is news to consular officials that certain things are happening, that new things are happening within the country in which they are situated, or in the neighbouring country which is the offending state.

To have to go and work that out bilaterally between governments could mean that it would be too late, in a lot of instances, to be of assistance to those who are in danger.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: It is quite clear that you are not totally happy with Bill C-55.

If I were to ask you to provide this committee with a list of the amendments which you feel ought to be made to it, what would they be, in order of importance?

[*Traduction*]

D'après ce que nous avons pu voir, les gens ont des expériences diverses; ils proviennent de différents groupescules dont bien souvent nous n'avons pratiquement jamais entendu parler.

Comment traduire cette réalité dans une liste de pays tiers? Que faire pour informer rapidement le Cabinet que la liste a besoin d'être modifiée?

Dans le cas de certains réfugiés, il faudrait que cette liste puisse être changée très rapidement. Nous voyons un grand nombre de problèmes de ce genre.

Il nous arrive d'apprendre que des événements nouveaux se sont produits, comme dans le cas dont je vous ai parlé et dans d'autres que je pourrais évoquer. Il serait très difficile de tenir en permanence une liste à jour.

Le sénateur Fairbairn: Des ententes bilatérales, avec ou sans liste, vous paraîtraient-elles utiles?

Le Ministre a déclaré, à nous-mêmes et à d'autres, que le gouvernement envisage ce genre de procédure, soit la signature d'ententes bilatérales avec différents pays afin de s'assurer que les gens qui seront renvoyés seront en sécurité et qu'ils auront par ailleurs la possibilité de se réclamer d'un mécanisme de détermination du statut de réfugié dans ce pays tiers sûr.

M. Wiebe: Je suppose que c'est une possibilité, jusqu'à un certain point.

Lorsqu'on traite au niveau des gens, comme les réfugiés, et plus encore lorsqu'il s'agit de demandeurs, du statut de réfugié, c'est là encore la nature individuelle de la demande, la nature bien particulière du groupe précis auquel appartient ce demandeur, qui rendent difficile l'application de ce type d'entente.

Nous parlons de relations de pays à pays, alors que c'est probablement de personne à personne ou de groupe à groupe qu'il faudrait opérer dans nos propres rangs dans certains milieux des pays en cause.

Le sénateur Fairbairn: Je suppose aussi qu'il est difficile, sinon impossible, d'adapter rapidement une entente à l'évolution de la situation dans un pays donné.

M. Wiebe: Certaines réalités doivent être communiquées à un certain nombre de postes à l'étranger. Nous avons pu constater que les agents consulaires sur place sont tout étonnés d'apprendre par nos soins que certaines choses se passent dans le pays dans lequel ils se trouvent ou dans le pays voisin, qui est l'auteur des infractions.

Si nous nous trouvions dans l'obligation d'élaborer des ententes bilatérales avec les gouvernements en question, il serait trop tard, dans bien des cas, pour aider les personnes en danger.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie.

La présidente: Je passe la parole au sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Il apparaît évident que vous n'êtes pas tout à fait satisfait du projet de loiC-55.

Si je vous demandais de rédiger à l'intention de ce comité une liste de modifications que vous jugez nécessaires, quelles seraient ces modifications par ordre d'importance?

[*Text*]

Mr. Wiebe: What we are asking for in our brief is more than an amendment. It would be a totally new bill, I suppose.

Senator Hébert: Yes, exactly.

Mr. Wiebe: I note the screening; that is a large change.

I suppose one minor change that could be made is that testimony from individual people be accepted outright. In other words, it would be moving the full hearing forward. Right now, facts cannot be brought into the eligibility portion; or if so, only superficially.

It is important for the refugee to be able to explain individual circumstances, apart from just "yes" or "no" answers, when he is screened on eligibility.

So, if we were asking for small changes, it would be the introduction of individual testimony up-front.

But, that really changes the essence of the legislation.

Senator Hébert: That wouldn't be a small change.

Mr. Wiebe: That wouldn't be small, no. It would be "small" in terms of words, but in actual workings, it would be large.

Senator Hébert: What other amendment, small or otherwise, would you suggest?

Mr. Wiebe: We have been primarily concerned with the story aspect. The facts of the situation need to be brought out, for each person.

Some of the more legally inclined people who have appeared before you this morning have pointed to some other problems, such as the problem with the appeal procedure and the right to adequate counsel, and these, too, are a concern for us.

Because we work so much with the individual, we are more often aware of, and concerned with, the story. We know the story is there. The question for us has to do with how best to get it out so that the people in authority will hear it and will be concerned about the individual whose case is being dealt with.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Perhaps you could elaborate on your comment concerning the "story".

In your group's experience in dealing with refugees that have been accepted into Canada, how many would go beyond the definition of a "Convention" refugee and have been accepted because of a larger story, something in the nature of the example you gave us of "K"?

In your experience, have most of the people who have been accepted as refugees into Canada come strictly within the criteria of Convention refugees? Or have we taken a broader view toward the definition of "refugee"?

Mr. Wiebe: Taking the range of people who have come through our system, the smallest portion are claimants. Some

[*Traduction*]

M. Wiebe: Nous demandons dans notre mémoire davantage que des modifications. Il s'agirait, j'imagine, d'un projet de loi tout à fait nouveau.

Le sénateur Hébert: En effet.

M. Wiebe: Je relève la question du contrôle préalable; le changement est d'importance.

Un changement d'ordre mineur consisterait à accepter dès le départ les témoignages des individus. En d'autres termes, toute la question de l'audience irait de l'avant. Pour l'instant, les faits ne peuvent être mis de l'avant lors de la partie consacrée à l'examen de l'admissibilité ou, lorsque c'est possible, ça reste superficiel.

Il est important que le réfugié puisse exposer son cas et ne pas se contenter de répondre par «oui» ou par «non» lorsque la question de son admissibilité est étudiée.

Donc, si nous devions demander une modification mineure, ce serait d'autoriser dès le départ des témoignages individuels.

Mais cela change en fait la nature même de la législation.

Le sénateur Hébert: Le changement ne serait pas mince.

M. Wiebe: Non, il ne serait pas mince. Ce serait un «petit» changement sur le plan de la formulation et, dans la pratique, il serait d'importance.

Le sénateur Hébert: Quelle autre modification, petite ou grande, proposez-vous?

M. Wiebe: Nous nous intéressons avant tout à l'exposé des cas individuels. Les faits dans chaque cas doivent être relatés, pour chaque personne en particulier.

Des gens plus au fait des problèmes juridiques qui ont comparu ce matin ont relevé un certain nombre d'autres problèmes, tels que celui qui concerne la procédure d'appel et le droit de retenir les services d'un avocat dans des conditions appropriées, et cela aussi nous préoccupe.

Comme nous travaillons surtout au niveau des individus, c'est avant tout l'exposé des situations particulières qui nous intéresse et nous préoccupe. Nous savons que nous avons un cas en face de nous. Le problème pour nous c'est de savoir comment l'exposer aux autorités pour qu'elles nous entendent et qu'elles se préoccupent du sort de la personne concernée.

Le sénateur Hébert: Je vous remercie, madame la présidente.

La présidente: Il serait peut-être bon que vous vous expliquiez davantage sur cette question des «cas individuels».

D'après l'expérience qu'a votre groupe des réfugiés acceptés par le Canada, combien sont-ils à dépasser la définition de réfugié au sens de la «Convention», à l'image de «K» dont vous nous avez parlé, et qui ont été acceptés parce que leur cas individuel était bien particulier?

Selon notre expérience, la plupart des gens acceptés par le Canada à titre de réfugiés relèvent-ils strictement de la définition des réfugiés au sens de la Convention? Avons-nous au contraire adopté des définitions plus larges de la condition de «réfugié»?

M. Wiebe: Lorsqu'on examine tout l'éventail des gens admis au sein de notre système, les demandeurs du statut de réfugié

[*Text*]

groups, such as the "boat people", who came in 1979-80, come in under much wider criteria.

It is recognized that we based our response to that group on quite wide humanitarian grounds. There was a definite need in that area of the world at that time, and we responded.

Canada acted quickly in dealing with that situation, bringing into Canada what we now consider to be a wide range of people who were facing a wide range of oppressions.

Some of those oppressions were specifically targeted on them. We have those stories. We also have stories of general fears within a particular village, or stories which would not fit the definition because they are not personal in nature, but are a generalized thing—which can be as scary but which cannot be as easily proven.

Then, of course, there were the economic factors. There were those who were simply disadvantaged and were simply caught up in that whole scenario of violence and oppression, and they came along with that group.

I think Canada was right in accepting that group.

We recognize—and by "we", I mean the Mennonites in particular—that many of our refugee immigrant groups have entered Canada under relaxed criteria.

That is the kind of emphasis we probably would want to see continue to take place, but at the same time working with the manifestly unfounded.

That is the area where we need to work quickly. That is the area which ultimately causes us, as a group, to have public opinion swing against the kind of people that need protection. Along with the abusive claim goes bad publicity, thus jeopardizing the genuine claim.

So, the short answer is: We have acted widely, and we have a wide range of stories.

The Chairman: Thank you. Senator Spivak, please.

Senator Spivak: You said that you didn't give much of your background here, as that had been given when your group appeared before the Legislative Committee of the House of Commons.

How many refugees would your group deal with in the course of a year?

Mr. Wiebe: We make applications on behalf of 500 to 700 each year.

Senator Spivak: I see. I take it from your response to Senator Hébert, and the two cases that you mentioned, that the basic problem, as you see it, is that the screening process, in terms of the elgibility screening, will not give genuine refugees a chance to get into the refugee determination process.

But, of course, under the eligibility screening, they will get a chance to tell the individual story.

[*Traduction*]

constituent la plus faible partie. Certains groupes, tels que les «boat people», qui sont arrivés en 1979-1980, répondent à des critères plus larges.

Il est établi que nous avons agi vis-à-vis de ce groupe pour des raisons largement humanitaires. Les besoins étaient pressants dans le monde à ce moment-là et nous avons su réagir.

Le Canada a agi rapidement face à cette situation et a fait entrer au pays des gens considérés aujourd'hui comme faisant partie de catégories très diverses et soumis à des types d'appression eux aussi très divers.

Certains cas d'oppression étaient spécialement dirigés confie une personne en particulier. Les cas nous ont été rapportés. Il y a aussi des cas de crainte généralisée dans un village ou des cas qui ne relèvent pas de la définition normale parce qu'ils ne sont pas de nature personnelle mais qu'ils relèvent d'une oppression généralisée, chose tout aussi effrayante mais qu'il est plus difficile de prouver.

Bien entendu, il y avait aussi les facteurs économiques. Il y avait tout simplement les gens défavorisés, pris dans cet engrenage de la violence et de l'oppression, et qui sont venus en même temps que ce groupe.

Je pense que le Canada a eu raison d'accepter ce groupe.

Nous savons bien, et par «nous» j'entends les Mennonites en particulier, que nombre de nos groupes de réfugiés sont entrés au Canada grâce à un assouplissement des critères.

C'est probablement une chose que nous aimerions voir se poursuivre, mais il faut en même temps régler la question des demandes manifestement non fondées.

C'est un point sur lequel nous devons intervenir rapidement. Cette situation amène en fin de compte l'opinion publique à se tourner contre nous en tant que groupe et à nous empêcher d'aider les gens qui ont véritablement besoin d'une protection. Les demandes injustifiées nous font du tort et nous empêchent de soutenir les demandes légitimes.

En somme, la réponse est la suivante: nous avons mené une action très large et nous avons rencontré des cas très divers.

La présidente: Je vous remercie. Je donne la parole au Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: Vous ne nous avez pas dit grand chose sur vos activités, déclarant l'avoir déjà fait lorsque votre groupe a comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes.

Combien de réfugiés votre groupe prend-il en charge chaque année?

M. Wiebe: Nous présentons des demandes pour le compte de 500 à 700 réfugiés par an.

Le sénateur Spivak: Je vois. Si j'en juge par la réponse que vous avez donnée au Sénateur Hébert et par les deux affaires que vous avez évoquées, le problème fondamental vient du fait qu'à votre avis le mécanisme de contrôle préalable, qui revient à contrôler l'admissibilité des demandeurs, ne donnera pas aux réfugiés une chance véritable d'accéder au mécanisme de détermination du statut de réfugié.

Mais, bien entendu, lors du contrôle de l'admissibilité, chacun aura la possibilité d'exposer son cas individuel.

[*Text*]

If it should happen that the drafters of the bill are so enamoured of this particular process that they do not wish to change it, how would you deal with that stumbling block?

Is there any other avenue open to those people who you think need to have their individual stories told? Is there a ministerial permit?

I must say that I am not familiar enough with the bill to know whether that is possible.

How would you deal with that, given the fact that you have these 500 to 600 people on whose behalf you act each year, many of whom may come from safe third countries?

They need to get into the system and should not be screened out.

Do you have any ideas on that?

Mr. Wiebe: Not really. We have not attempted to get cases ready based on Bill C-55 being the law.

But, it seems to us that there is very little chance of finding ways that would make it possible for people to gain entry into Canada.

Ministerial permits, or things of that nature, are really emergency-type things that work in the short run but which really have tended to clog the system.

Every once in a while there is a general amnesty, pursuant to which those people gain landed status.

That is not really a desirable situation, as we see it. What it means is that you can have people sitting out there awaiting a determination hoping that the system will be so clogged that they can then jump the system and simply get in by virtue of a general amnesty.

That would not be a final solution for us, at all.

Senator Spivak: Let us go through the process.

Do we have time to do that, Madam Chairman?

The Chairman: Yes. We have time only for short questions, Senator Spivak.

Senator Spivak: Thank you. A person who would thus be screened out would have a removal order placed upon him, and he would have to leave the country.

There could be an appeal to the court—which, obviously, could be successful. But, is that a totally difficult obstacle? Is it an impossible obstacle for you to overcome, with the kinds of people you work with?

Have you given any thought to that particular procedure?

Mr. Wiebe: My understanding of the appeal by leave is that it is on the basis of points of law only and not on points of fact.

Then, the problem of the story still remains. The story might be there; it just wouldn't have the arena, it wouldn't have the forum in which to be heard again.

The fact that he has been removed in one of the early steps would not allow him to appeal and then to be found eligible, after all, to go to the Refugee Division. There is no point at which the full story would be heard.

Granted, if he gets through to credibility, there is more leeway as far as the story-telling is concerned. But, at the eligibil-

[*Traduction*]

En supposant que les rédacteurs de ce projet de loi soient si satisfaits de ce mécanisme qu'ils ne veuillent rien en changer, que feriez-vous pour surmonter cet obstacle?

Les gens qui veulent que leur cas individuel soit porté sur la place publique ont-ils une autre possibilité qui s'offre à eux? Y a-t-il dérogations ministérielles.

Je dois avouer que je ne suis pas suffisamment familiarisé avec le projet de loi pour savoir si c'est possible.

Commet allez-vous régler ce problème, compte tenu du fait que vous intervenez en faveur de 500 à 600 personnes par an, dont bon nombre proviennent de pays tiers sûrs?

Il faut qu'elles puissent entrer dans le système et ne pas être écartées au départ.

Avez-vous quelque idée à ce sujet?

M. Wiebe: Pas vraiment. Nous n'avons pas cherché à élaborer des dossiers en partant du principe que le projet de loi C-55 ferait force de loi.

Il nous semble cependant qu'il serait très peu probable que l'on trouve le moyen de permettre à ces gens d'entrer au Canada.

Les dérogations ministérielles et les différentes solutions de ce type sont en fait des mesures d'urgence qui sont utiles à court terme mais qui ont tendance en fait à bloquer le système.

De temps à autre, une amnistie générale est décrétée qui permet à ces gens d'obtenir un statut d'immigrant reçu.

Ce n'est pas véritablement une situation souhaitable de notre point de vue. On a alors des gens qui attendent désespérément une décision en souhaitant que le système soit si engorgé qu'ils puissent le court-circuiter et obtenir tout simplement leur statut en vertu d'une amnistie générale.

Pour nous, ce n'est absolument pas une véritable solution.

Le sénateur Spivak: Revoyons toute la procédure.

Avons-nous le temps de le faire, Madame la présidente?

La présidente: Oui. Il nous reste le temps de poser quelques courtes questions, Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: Merci. Une personne rejetée lors du contrôle à l'entrée se verra opposer une ordonnance de sortie du territorie et il lui faudra quitter le pays.

Il y aura un appel devant la cour qui, bien entendu, pourra être couronné de succès. Mais, est-ce cela un obstacle si terrible? Vous est-il impossible de le surmonter compte tenu du genre de personnes avec lesquelles vous travaillez?

Avez-vous pensé à cette procédure en particulier?

M. Wiebe: Si j'ai bien compris la procédure d'appel, elle ne porte que sur des questions de droit et non de fait.

Le problème du cas individuel reste entier. Il y a un cas à exposer et ce sera impossible, il n'y aura pas la tribune pour le faire.

Une fois refoulé au tout déut de la procédure, le réfugié n'aura pas la possibilité de faire appel et pouvoir finalement se faire entendre devant la Section du statut. À aucun moment il ne sera en mesure d'exposer pleinement son cas.

Je vous accorde qu'à partir du moment où il se rend à l'étape du contrôle de la crédibilité, le réfugié bénéficie d'une plus

[*Text*]

ity level, it is our understanding that there is very narrow room for individual stories to be heard.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Molgat, please.

Senator Molgat: I wish to follow up on your reply to Senator Spivak.

You said you deal with 600 to 700 applicants per year?

Mr. Wiebe: Yes. That is the full range of applicants that come through our process. Of those, there are very few claimants seeking a determination at our border. Most of our claimants are in the category "Overseas Selection", including Central Americans in the United States who seek to get application through our consulates there. That is our preferred way of dealing with them.

Senator Molgat: So, you get only a few who come to you from within Canada.

Mr. Wiebe: That is right.

Senator Molgat: You mentioned your partners in this process. Who are these partners? Are they other church groups?

Mr. Wiebe: We work with a few organizations who have worked with MCC or within our circles, and who have church connections in the United States, primarily what we call the "Overground Road", which is based in Chicago, and we have a community there, and Jubilee Partners is a very much related organization to that.

Those are two of the prime groups that work very closely together, in the first instance between themselves and then together with us.

Senator Molgat: And you and your partners do a screening process in advance.

Mr. Wiebe: That is right.

Senator Molgat: So you do the screening?

Mr. Wiebe: That is right.

Senator Molgat: And you supply that information to the government.

Mr. Wiebe: The individual cases are attempted to be brought before various consulates in the States.

Senator Molgat: It is in the consulates that you make the application, is it?

Mr. Wiebe: That's right.

Senator Molgat: That is where you are having difficulty, because of the lack of personnel to hear the story that you have produced?

Mr. Wiebe: That is right. There are only so many spots available at the individual consulates for this kind of work.

[*Traduction*]

grande marge de manœuvre pour raconter son histoire. Toutefois, au niveau de l'admissibilité, il nous apparaît qu'il a très peu de latitude pour exposer son cas.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie.

La présidente: Je donne la parole au Sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: J'aimerais continuer dans la même voie à partir de la réponse que vous avez donnée au Sénateur Spivak.

Vous nous avez dit que vous preniez en charge 600 à 700 demandes par an?

M. Wiebe: Oui. C'est là la totalité des demandeurs qui passent par notre organisation. Parmi ceux-ci, il y en a très peu qui demandent le statut de réfugié à la frontière. La plupart de nos demandeurs relèvent de la catégoire «Sélection outre-mer» en incluant les ressortissants de l'Amérique centrale qui vivent aux États-Unis et qui font une demande par l'intermédiaire de nos consultats dans ce pays. C'est la démarche que nous adoptons de préférence en ce qui les concerne.

Le sénateur Molgat: Vous n'avez donc affaire qu'à peu de demandeurs qui s'adressent directement à vous sur le territoire du Canada.

M. Wiebe: C'est exact.

Le sénateur Molgat: Vous avez parlé de vos partenaires dans ces activités. Qui sont vous partenaires? S'agit-il d'autres groupes religieux?

M. Wiebe: Nous travaillons avec quelques organisations qui ont œuvré de concert avec la CCM ou dans les mêmes milieux que nous et qui ont des liens religieux entre elles aux États-Unis, principalement avec une organisation appelée «Overground Road» dont le siège est à Chicago, où nous avons une communauté, et aussi avec Jubilee Partners, qui est une organisation très proche.

Il s'agit là des deux principaux groupes, qui entretiennent des relations de travail étroites, entre eux tout d'abord, et avec nous ensuite.

Le sénateur Molgat: Et vous et vos partenaires, vous procédez à un contrôle préalable.

M. Wiebe: C'est exact.

Le sénateur Molgat: C'est donc vous qui faites le contrôle?

M. Wiebe: En effet.

Le sénateur Molgat: Et vous communiquez les renseignements au gouvernement.

M. Wiebe: On s'efforce de soumettre les cas individuels aux différents consulats aux États-Unis.

Le sénateur Molgat: C'est dans les consulats que vous présentez les demandes, n'est-ce pas?

M. Wiebe: Oui.

Le sénateur Molgat: C'est là que vous éprouvez des difficultés en raison du manque de personnel en mesure de prendre connaissance de vos dossiers.

M. Wiebe: C'est bien cela. Il n'y a que quelques postes attachés aux différents consulats dont le titulaire s'occupe de ce genre d'affaire.

[*Text*]

It is our contention that it will become very difficult for claimants to directly approach our border and tell their story, leading to even more pressure on the consulates to hear more stories.

We are satisfied with the way in which that process works. It has worked relatively well for us. When we pre-screen and bring cases that would not be abusive, cases that would have merit, before the consulates, we have had a very good track record of bringing that kind of case through.

But, there are others that need to be brought in, that simply are waiting a long time.

You run into the problem of the provisional process coming to an end in the United States, meaning that they have applied for asylum in the States, to buy time so that they can stay, without being deported, while the Canadian application is underway.

If we have to wait too long, the U.S. process tends to run out, and it becomes very difficult to keep the person in the States legally.

Senator Molgat: By the time you bring your case forward, you are satisfied that these are not economic refugees and that they are genuinely in danger?

Mr. Wiebe: Yes.

The Chairman: Senator Nurgitz, please.

Senator Nurgitz: I have two questions for you. The first deals with the concern you have with the appeal to the Federal Court.

You told Senator Spivak that an appeal lies to the Federal Court of Appeal on an error in law only. The proposed Section 83(3) deals with jurisdictional matters, but it also deals with a failure to observe a principle of natural justice.

There are several principles of natural justice that would have to be observed, including the right to be heard and the right to an opportunity to present one's case.

Have you taken that into account in saying that it is narrow?

Mr. Wiebe: As I said, we have not worked with the appeal portion of the bill all that much.

We have read the opinions of other people who have presented, or will be presenting, and we do feel that it is narrow.

I guess that is all I can say on the matter.

Senator Nurgitz: I want to raise one last little thing on the appeal, and that is that there is also the question of an appeal based on an erroneous finding of fact.

You didn't mention that to Senator Spivak. That is in the appeal provisions.

There is error in law; there is erroneous finding of fact; and there is the observation of the principles of natural justice.

[*Traduction*]

Nous soutenons qu'il deviendra très difficile pour les demandeurs d'arriver directement à nos frontières et d'exposer leur cas, d'où un surcroît de travail pour les consulats.

Nous sommes satisfaits de la procédure actuelle. Pour nous, les choses se passent relativement bien. Lorsque après un contrôle préalable nous présentons à un consulat un cas qui n'a rien d'exagéré, pour lequel une action est justifiée, nous obtenons de bons résultats en fin de compte.

Toutefois, il y a d'autres cas qui mériteraient d'être exposés et pour lesquels le délai d'attente est tout simplement trop long.

Il y a alors des difficultés avec le statut provisoire aux États-Unis, ce qui signifie que les réfugiés qui ont demandé asile aux États-Unis doivent gagner du temps pour ne pas être refoulés en attendant que leur demande soit prise en compte par les autorités canadiennes.

Lorsqu'on attend trop longtemps, ce statut provisoire aux États-Unis tire à sa fin et il devient très difficile de faire en sorte que l'intéressé puisse rester légalement sur le sol des États-Unis.

Le sénateur Molgat: Au moment où vous présentez le dossier, vous êtes convaincu qu'il ne s'agit pas de réfugiés pour des raisons économiques et que ces gens sont véritablement en danger?

M. Wiebe: Oui.

La présidente: Je donne la parole au sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: J'ai deux questions à vous poser. La première a trait à vos préoccupations au sujet des possibilités d'appel devant la Cour fédérale.

Vous avez dit au sénateur Spivak que la possibilité d'appel devant la Cour d'appel fédérale ne portait que sur les erreurs de droit. Le paragraphe 83(3) du projet de loi parle de questions de compétence mais aussi d'un défaut d'observer les principes de la justice naturelle.

Il y a plusieurs principes de justice naturelle qui devront être observés, notamment le droit d'être entendu et le droit de pouvoir présenter sa propre cause.

Avez-vous pris tout cela en compte pour dire que les possibilités d'appel étaient restreintes?

M. Wiebe: Comme je l'ai déclaré, nous ne nous sommes pas beaucoup penché sur les possibilités d'appel prévues par ce projet de loi.

Nous avons pris connaissance de l'avis d'autres témoins qui ont déjà comparu ou qui vont comparaître devant vous et nous considérons que la possibilité d'appel est limitée.

Je pense que je ne peux rien vous dire de plus.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais mentionner une autre petite chose au sujet de la possibilité d'appel, c'est qu'il est aussi question de faire appel sur des erreurs de fait.

Vous n'en n'avez pas parlé au sénateur Spivak. Cette disposition figure au chapitre des appels.

Il y a l'erreur de droit; il y a l'erreur de fait et il y a la non-observation des principes de la justice naturelle.

[*Text*]

Senator Spivak: In this type of screening, how could there be an erroneous finding of fact?

This initial stage is a mechanistic screening.

Is it possible, in the initial screening, to have a situation in which there would be an erroneous finding of fact, since the individual story is not being looked at?

Senator Nurgitz: Whoever made the adjudication could have found that the person said he came from Chili, when in fact he came from Ecuador. That would be an erroneous finding of fact.

Senator Spivak: It would not have to do with the individual's story, though.

The point being discussed is the fact that if these persons had a chance to tell their story, they would indeed be found to be refugees. But, they have no chance to tell their story, and they can't get back into the system.

At that point, how could you have an erroneous finding of fact?

The Chairman: Under subparagraph (a) of that section, we see the words "fail to observe a principle of natural justice".

If the claimant wasn't given a chance to tell his story properly—and one of the concerns that has been expressed is that these refugees, very often, are not prepared to speak to their history or their claim in the first few hours or first few days—that might be considered a denial of natural justice.

If that time were curtailed too sharply and the claimant was not given sufficient time to make a statement, then that argument might be used.

Senator Spivak: It could be argued, could it not, that the failure to be allowed universal access could be a contravention of the principle of natural justice, in which event, it would come under the Charter.

The Chairman: I am sure that argument could be made. That would be under Section 7 of the Charter; I think that point was made earlier.

Senator Nurgitz, please.

Senator Nurgitz: I have one final question, and it relates to your example of "K".

"K" would not have been subject to a third country return because he had a visa to come into the country as a visitor.

Would not he, or she, have made the claim in-land?

Mr. Wiebe: Yes. I was thinking exactly that when I used the example. It could have been possible. The way he came, at the time he came, he wasn't sure of his tenure here, or what he could or should do. But, yes, I think he could have made that claim from here.

In addition, I would cite the case of "T", who has a very different scenario but who fits the general pattern.

He came from a totally different country, being originally from Ethiopia.

With the help of some friends, he was alerted to the fact that he had spoken too strongly against the way aid had been

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Dans ce type de contrôle préalable, comment peut-on parler d'erreur de fait?

Cette étape initiale est purement mécanique.

Est-il possible, lors du contrôle préalable, de commettre une erreur de fait alors que l'on ne tient pas compte du cas individuel?

Le sénateur Nurgitz: Le responsable de la décision peut avoir pensé que l'intéressé venait du Chili alors qu'il venait en fait de l'Équateur. Il s'agirait là d'une erreur de fait.

Le sénateur Spivak: Cela n'aurait rien à voir cependant avec l'exposé du cas individuel.

L'argument porte sur le fait que si l'intéressé avait la possibilité d'exposer son cas individuel, il serait considéré comme un réfugié. Mais on ne lui donne pas la possibilité d'exposer son cas et il ne lui est plus possible de réintégrer le système.

À ce moment-là, comment peut-on commettre une erreur de fait?

La présidente: L'alinéa a) de cet article parle de non-observation d'un principe de justice naturelle.

À partir du moment où l'on refuse au demandeur la possibilité d'exposer son cas dans de bonnes conditions—et l'une des réserves qui a été faite porte sur le fait que, bien souvent, ces réfugiés ne sont pas prêts à exposer leur cas ou leur demande au cours des premières heures ou de premiers jours de leur arrivée—on pourrait très bien considérer cela comme contraire à la justice naturelle.

Si les délais n'étaient pas trop réduits et si le demandeur n'avait pas suffisamment de temps pour faire sa déclaration, cet argument pourrait être utilisé.

Le sénateur Spivak: Ne pourrait-on pas soutenir qu'en refusant d'accorder un accès universel on enfreint un principe de justice naturelle, ce qui tombe sous le coup de la Charte.

La présidente: Je suis sûre que l'on pourrait se prévaloir d'un tel argument. Cela relèverait de l'article 7 de la Charte; je pense que la chose a déjà été mentionnée.

La parole est au sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Une dernière question qui a trait à l'exemple que vous avez donné au sujet de «K».

«K» ne pourrait être refoulé vers un pays tiers parce qu'il a obtenu un visa de visiteur au Canada.

N'aurait-il pas pu présenter sa demande sur le territoire?

M. Wiebe: Oui. C'est exactement ce que j'ai pensé lorsque j'ai cité cet exemple. C'était possible. D'après la façon dont il est venu, la date, il n'était pas sûr de la durée de son séjour, de ce qu'il allait faire ou de ce qu'il devait faire. Mais, en effet, je pense qu'il aurait pu présenter sa demande à partir de là.

Je citerai à ce propos le cas de «T», qui répond à un scénario très différent, mais qui entre bien dans le schéma général.

Il vient d'un pays tout à fait différent, puisqu'il est originaire d'Éthiopie.

Des amis l'ont averti qu'il avait trop parlé au sujet de la façon dont l'aide internationale avait été distribuée, ou non dis-

[*Text*]

distributed, or not distributed, in that country. Because he was able to travel to all regions of the country, given the agricultural work that he did, he saw that it was not getting to certain places.

He asked a question and immediately was suspect as one who did not comply with the way the government wanted things done.

So, he was graciously given the opportunity to study in a different country, an opportunity of which he availed himself, with his family staying at home.

While in that country, it became obvious that the questions were being asked of him there, too. A deportation order was issued.

He became worried, to say the least, but could not do anything. The best he was able to do was to step off the plane in a different country, en route back home.

In this country he has not had protection, but it has enabled him to stay out of his home state, and he can say to Canada: "Can you do something for me?"

The safe country, in that particular circumstance, would have a similar problem, but without the fact of a visitor's visa to Canada.

The Chairman: That is the circumstance that makes the difference.

I do not believe there are any further questions.

Thank you, Mr. Wiebe.

Mr. Wiebe: Thank you for your attention.

The Chairman: The Committee stands adjourned until 1:30 p.m.

—The committee adjourned to the call of the Chair, at approximately 1:30 p.m.

—The committee resumed its sitting at 1:35 p.m.

The Chairman: Honourable senators, we shall next hear from the representatives of the Saskatoon Refugee Co-ordination Committee, represented today by Mr. Tom Martin and Mr. Romulo Marcenaro. Mr. Martin, do you have a statement that you would like to present?

Mr. Tom Martin, Representative, Saskatoon Council of Churches and Saskatoon and Area Refugee Assistance Committee: By way of introduction, I should like to point out that while I am here as a representative of the Saskatoon Council of Churches, I also wear a second hat in that I also represent the Saskatoon and Area Refugee Assistance Committee.

Romulo is here as a representative of the Archbishop Oscar Romero Refugee Committee in Saskatoon. He is also a member of the Co-ordinating Committee for Refugees in Saskatoon. He has some very specific experiences that you might want to ask him about. He arrived in Saskatoon from El Salvador three years ago.

As I said, I am wearing two hats: that of the Council of Churches and that of the local Refugee Assistance Committee group.

[*Traduction*]

tribuée, dans ce pays. Parce qu'il était en mesure de se déplacer dans toutes les régions du pays, de par ses fonctions dans le secteur agricole, il a pu constater que l'aide ne parvenait pas en certains endroits.

Il a posé la question et a été immédiatement suspecté de ne pas accepter la façon dont le gouvernement faisait les choses.

On lui a donc bien aimablement donné la possibilité d'étudier à l'étranger, possibilité dont il s'est prévalu, sa famille étant restée au pays.

Une fois parvenu dans ce pays, il devint évident que l'on se posait là aussi des questions sur son compte. Une ordonnance de refoulement a été prise à son encontre.

La situation l'a fortement inquiété, c'est la moindre des choses, mais il était impuissant. Tout ce qu'il a pu faire, c'est de descendre de l'avion dans un pays tiers, sur la voie du retour dans son pays.

Ce pays ne lui a accordé aucune protection, mais lui a évité d'avoir à rentrer chez-lui et il peut alors dire au Canada: «Que pouvez-vous faire pour moi?»

Le pays sûr, dans ce cas particulier, sera placé devant un problème similaire, mais sans l'existence d'un visa de visiteur au Canada.

La présidente: Ce sont les circonstances qui font toute la différence.

Je ne pense pas qu'il y ait d'autres questions.

Je vous remercie, monsieur Wiebe.

M. Wiebe: Merci de votre attention.

La présidente: La séance est levée jusqu'à 13 h 30.

Le comité lève la séance jusqu'à l'heure fixée par la présidente, soit environ 13 h 30.

Le comité reprend ses audiences à 13 h 35.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons entendre maintenant le témoignage des représentants du Saskatoon Refugee Co-ordination Committee, MM. Tom Martin et Romulo Marcenaro. M. Martin, avez-vous quelques remarques à présenter?

M. Tom Martin, représentant du Saskatoon Council of Churches et du Saskatoon and Area Refugee Assistance Committee: En guise de présentation, j'aimerais signaler que je suis ici en ma qualité de représentant du Saskatoon Council of Churches, mais que j'ai également la tâche de représenter le Saskatoon and Area Refugee Assistance Committee.

Romulo représente le Archbishop Oscar Romero Refugee Committee, de Saskatoon. Il est aussi membre du Co-ordinating Committee for Refugees, de Saskatoon. Il a vécu certaines expériences que vous serez intéressés à connaître. Il est arrivé à Saskatoon en provenance du Salvador, il y a trois ans.

Comme je l'ai dit, je représente deux organismes: le Council of Churches et le groupe local du Comité d'assistance aux réfugiés.

[*Text*]

Both of those groups wish to thank this committee for, first of all, having hearings and, secondly, for making it possible for us to be here today.

The local committee has 19 groups associated with it. Clearly, some participate more actively than others. I have listed all of their names in the Appendix to our submission.

The purpose of the local group, essentially, has been to develop a local awareness of the needs of refugees and to be a forum for expression of specific concerns in respect of Bill C-55.

Representatives of the Committee have met with Mr. Hnatyshyn, Mr. Ravis and Senator Buckwold.

The Committee has arranged a number of local public information events. A large part of our job, of course, is keeping our own constituencies informed of progress relating to the issues surrounding Bill C-55.

It is certainly our sense that a significant number of people in the Saskatoon area are indeed very concerned about the bill.

Attached to our submission are supporting letters from five groups or individuals who are affiliated with our Committee; namely: the Saskatoon Open Door Society, the Saskatoon office of Oxfam Canada, the Saskatoon Presbytery of the United Church of Canada, the Refugee Concerns Representative of the Presbytery of Northern Saskatchewan of the Presbyterian Church in Canada, and the Sisters of Zion. We also have two supporting letters representing three people who are not actually part of the Committee. They are Peter Prebble, MLA for Saskatoon University; Pat Atkinson, MLA for Saskatoon Nutana; and Anne Smart, MLA, Saskatoon Centre.

In my presentation, I wish to spend most of my time on setting the context, because I think all of what we want to say is based on this context. Then I want to go on to say a few words about our specific concerns with Bill C-55 and what we would see as possible action.

Canadians have a history of responding to human need which is brought dramatically to our attention. In 1979-81, we responded to the need of 60,000 Indo-Chinese refugees, including the "boat people" from Viet Nam.

Our sympathy as a nation for the famine victims in Ethiopia was quickly converted into action in 1984. A year later we responded to the earthquake victims of Mexico City.

All of these cases of human misery were brought dramatically to our attention by television and other news media.

But, it is easy to forget the misery of those we do not see. When human need and distress drag on for month after month and year after year, we develop an acquired immunity to such situations and begin to accept them as inevitable. We lose hope of doing anything about them, and we forget.

When refugees become statistics, without names and faces, we are no longer reminded, as the song says, that it "could have been me, but instead it was you".

[*Traduction*]

Au nom de ces deux groupes, je remercie le comité de tenir des audiences et de nous donner l'occasion de témoigner aujourd'hui.

Notre comité local a 19 groupes affiliés. Bien entendu, certains sont plus actifs que d'autres. Je les ai tous cités dans l'annexe de notre mémoire.

Le groupe local s'est essentiellement donné pour objectif de sensibiliser la population aux besoins des réfugiés et de servir de tribune pour exprimer certaines inquiétudes au sujet du projet de loi C-55.

Les représentants du comité ont rencontré MM. Hnatyshyn et Ravis et le sénateur Buckwold.

Le comité a organisé un certain nombre de réunions d'information locales. Une grande partie de nos activités consiste, bien entendu, à tenir nos membres au courant des progrès accomplis sur différents aspects du projet de loi C-55.

Nous sommes convaincus que beaucoup de gens de la région de Saskatoon s'intéressent de près au projet de loi.

Nous avons joint à notre mémoire des lettres d'appui provenant de cinq groupes ou particuliers affiliés à notre comité, en l'occurrence: la Saskatoon Open Door Society, le bureau d'Oxfam Canada à Saskatoon, le Saskatoon Presbytery of the United Church of Canada, le délégué aux réfugiés du Presbytery of Northern Saskatchewan de l'Église presbytérienne du Canada et les Sisters of Zion. Nous avons reçu également deux lettres d'appui signées par trois personnes qui ne font pas réellement partie du comité. Il s'agit de Peter Prebble, membre de l'assemblée législative pour Saskatoon University; Pat Atkinson, membre de l'assemblée législative pour Saskatoon Nutana; et Anne Smart, membre de l'assemblée législative pour Saskatoon Centre.

J'aimerais consacrer la plupart de ma présentation à la définition du contexte, étant donné que tous les commentaires que nous voulons formuler s'appuient sur ce contexte. Ensuite, j'aimerais faire quelques remarques sur certains aspects du projet de loi C-55 qui nous préoccupent et exposer les solutions que nous préconisons.

Les Canadiens ont répondu à la misère humaine avec une générosité parfois spectaculaire. Entre 1979 et 1981, nous avons accueilli 60 000 réfugiés indochinois, y compris des réfugiés de la mer en provenance du Vietnam.

En 1984, le Canada n'a pas tardé à prendre des mesures pratiques pour exprimer sa sympathie à l'égard des victimes de la famine en Éthiopie. Une année plus tard, nous sommes venus en aide aux victimes du tremblement de terre de Mexico.

Tous ces exemples de souffrance humaine ont été relatés par la télévision et les autres médias.

En revanche, on oublie facilement la misère de ceux qu'on ne voit pas. On s'habitue à entendre parler de la misère et de la détresse humaine mois après mois, année après année, on acquiert une certaine sensibilité et on a tendance à considérer de telles situations inévitables. On perd espoir de parvenir un jour à améliorer le sort des victimes et on s'en désintéresse.

Quand les réfugiés deviennent des statistiques sans nom et sans visage, on oublie, comme dans la chanson, que nous aurions pu être les victimes.

[*Text*]

The plight of the refugee without a home recedes from our consciousness, and we assume that it could never happen to us.

Even the word "refugee", when it replaces the word "person", makes it difficult for us to maintain a sense of the worth of the individual person.

We can also forget the history of our own nation. We can forget that, with the exception of the aboriginal peoples, we are a nation of immigrants and refugees.

We already are a nation of many races and cultures. Canada's multicultural heritage is a unique gift and one which we need to continue to cherish. It is precisely because of this that many other countries look to Canada as a world leader—not as a military power, or as a leader in this or that technology, but rather a leader in creating a nation where people of many different ethnic backgrounds can learn to live together, to understand each other, and to recognize that our differences and diversity are a beautiful thing.

A recent visitor from Europe who traveled across Canada and part of the United States recognized that one of Canada's strengths has been its ability to maintain a multicultural mosaic, rather than become a cultural melting-pot. We believe many Canadians, in our own quiet way, are proud to recall such a heritage. Let us not forget our history.

We want, therefore, to encourage our representatives in the Government, even if they think they sense signs of xenophobia developing in Canada, not to succumb to that temptation.

We believe all countries go through periods when they become more fearful of strangers. Times of war, of terrorism, and of economic restraint probably feed such fears.

We believe, however, that one of Canada's strengths in the past has been its ability to overcome such fears. This is no time to become xenophobic. Let us not forget our heritage.

Part of our fear, of course, is that refugees might be a potential threat to our standard of living, or undermine our political system and convictions, or be a source of terrorists.

It may be possible to point to isolated examples of such cases, but we do not believe there is hard evidence to support such fears.

Nor should we use isolated examples of such cases to stir up unnecessary fear among Canadians.

Cumulative figures from the United Nations High Commission for Refugees and the United Nations Relief and Works Agency show that, in 1985, of 12.5 million refugees in the world, only 17 per cent were given asylum in the rich world. The other 83 per cent received sanctuary, sometimes in terrible conditions, in Third World countries.

The same source shows that Canada received, up to that point in time, 2.8 per cent, or 350,000, of these refugees.

[*Traduction*]

Nous oublions les souffrances des réfugiés apatrides, persuadés que cela ne pourrait jamais nous arriver.

Il est même difficile, pour nous, de respecter la dignité humaine des personnes, lorsqu'on leur accolle l'étiquette de «réfugiés».

Nous oublions aussi l'histoire de notre propre nation. Il nous arrive d'oublier que nous sommes, exception faite des autochtones, une nation d'immigrants et de réfugiés.

Nous sommes un pays où se côtoient de nombreuses races et cultures. Le patrimoine multiculturel du Canada est une richesse unique que nous devons continuer à préserver jalousement. C'est précisément à cause de cela que de nombreux autres pays considèrent le Canada comme un chef de file mondial, non pas comme une puissance militaire ou technologique, mais plutôt comme un modèle de pays où des peuples d'origines ethniques différentes peuvent apprendre à vivre ensemble, à s'apprécier et à reconnaître que leurs différences sont une richesse.

Un européen qui visitait récemment le Canada et une partie des États-Unis faisait remarquer qu'une des forces du Canada tenait au fait qu'il était capable de conserver une mosaïque multiculturelle au lieu de fondre toutes les différences en un même creuset culturel. Nous sommes convaincus que beaucoup de Canadiens sont fiers, à leur manière, de leur patrimoine. N'oublions pas notre passé.

Aussi, nous enjoignons les représentants que nous avons élus de ne pas succomber à cette tentation, même s'ils croient voir se dessiner au Canada certaines tendances à la xénophobie.

Tous les pays passent par des phases d'appréhension à l'égard des étrangers. Les époques marquées par la guerre, le terrorisme et les restrictions économiques sont probablement propices à de telles appréhensions.

Nous croyons, cependant, qu'une des forces du Canada a été, jusqu'à présent, sa capacité à vaincre de telles appréhensions. Ce n'est pas le moment d'être xénophobe. N'oublions pas notre patrimoine.

Nous avons peur, bien entendu, que les réfugiés mettent en danger notre niveau de vie, remettent en question notre régime politique et nos convictions ou se livrent chez nous à des actes terroristes.

Il peut arriver que nos appréhensions se vérifient dans certains cas isolés, mais nous ne croyons pas que de telles craintes soient véritablement justifiées.

Il faudrait également éviter de mettre en évidence de tels cas isolés pour susciter inutilement des craintes parmi la population.

Les chiffres cumulatifs du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Office de secours et des travaux des Nations Unies révèlent que seulement 17 p. 100 des 12,5 millions de réfugiés dans le monde ont été accueillis, en 1985, par un pays riche. Les 83 p. 100 restants ont trouvé refuge, parfois dans des conditions atroces, dans des pays du Tiers-Monde.

Selon les mêmes sources, le Canada avait accueilli, jusqu'à cette date, 2,8 p. 100, soit 350 000 réfugiés.

[*Text*]

Compared to our total population, that figure is commendable. Compared to our total land area, it remains miniscule.

Why then is the present government attempting to close down our borders and make us a "pick and choose" style of country with respect to refugees? What are we really afraid of? Are our fears real or imagined? Have we suddenly become xenophobic? If so, do we know why?

We believe that a country which wishes to remain healthy, and growing, and open, has to face these questions, however difficult they may be for us. We encourage our leaders in government to help us deal with these questions as a nation and not to run away from them.

It is not the purpose of this brief to make the authors of Bill C-55 feel guilty. Rather, we ask, simply, that all Canadians share our grief about the structures which create refugees in the first instance.

We are all connected with these structures. We have inherited them. Yes, for the most part, they are not of our own making. Therefore, as a well known Canadian theologian points out, our response need not be one of guilt, which tends to paralyze us and make us afraid; rather, our response needs to be one of mourning. For when we mourn, we can also begin to recognize the injustice in our own structures and the contradictions in our own legislation.

If we can truly grieve about these things, then perhaps we can begin to devise legislation which is more just and open to our responsibility to all people who find themselves trapped by unjust structures.

I will now move on to our specific concerns about Bill C-55. You are probably fairly familiar with these. Some of them have already been touched on this morning, and I am sure they will be touched on again.

The first specific concern that we would draw to your attention concerning Bill C-55 is that the basic premise is erroneous.

The basic premise of Bill C-55 is that most people who claim refugee status in Canada are people who abuse the present system of determination. Such a premise does not reflect the reality of the world refugee situation. Furthermore, this premise does not permit a creative approach to new refuge determination legislation.

Secondly, it marks an end to universal access. The first obstacle to a refugee arriving at a port of entry will be the "safe country" clause of Bill C-55.

Despite the recent re-definition of the term "safe country", we continue to have serious concerns about this clause. A number of countries who have signed the Geneva Convention on Refugees and who may on the surface appear to be conforming to it do in fact return refugee claimants to their country of origin.

For example, the United States can not be regarded as a safe country for certain Central American refugees, including those from El Salvador, Guatemala, and Honduras. From 400

[*Traduction*]

Comparé à l'ensemble de notre population, ce chiffre est honorable, mais il reste infime par rapport à la superficie totale de notre pays.

Pourquoi donc l'actuel gouvernement cherche-t-il à fermer nos frontières afin de ne laisser entrer que certains réfugiés triés sur le volet? De quoi avons-nous vraiment peur? Nos craintes sont-elles réelles ou imaginaires? Sommes-nous tout à coup devenus xénophobes et pourquoi?

À notre avis, n'importe quel pays qui souhaite rester dynamique, prospère et ouvert doit faire face à de telles questions, même si elles sont difficiles à résoudre. Nous demandons au chef de notre gouvernement de nous aider à régler les questions qui se posent à notre pays plutôt qu'à les fuir.

Nous ne voulons pas, dans le présent exposé, culpabiliser les auteurs du projet de loi C-55. Nous demandons simplement que tous les Canadiens déplorent avec nous les structures qui sont à l'origine du problème des réfugiés.

Ces structures nous sont familières. Nous en avons hérité. En effet, la plupart d'entre elles n'ont pas été créées par nous. C'est pourquoi, il faut éviter, comme l'a signalé un théologien canadien bien connu, de nous sentir coupables, car la culpabilité risque de nous paralyser et de nous faire peur. Il est préférable d'avoir une réaction de compassion, car en compatissant nous commençons déjà à reconnaître l'injustice qui caractérise nos propres structures et les contradictions de nos lois.

Dès le moment où nous nous attristons véritablement que l'existence de telles conditions, nous sommes peut-être prêts à élaborer des lois plus justes et plus respectueuses de nos responsabilités à l'égard de toutes les personnes qui sont victimes de structures injustes.

Je passe maintenant aux aspects du projet de loi C-55 qui nous préoccupent tout particulièrement. Vous les connaissez probablement assez bien. Certains d'entre eux ont déjà été évoqués ce matin et je suis sûr qu'on en parlera encore.

Le premier point sur lequel nous voulons attirer votre attention est que le projet de loi C-55 repose sur une prémisse fausse.

En effet, le projet de loi C-55 part du principe que la plupart des personnes qui réclament le statut de réfugié au Canada profitent indûment du système actuel de détermination du statut. Cette prémisse n'est pas conforme à la réalité que vivent les réfugiés à travers le monde. En outre, elle n'autorise pas une approche créatrice dans l'élaboration d'une nouvelle loi sur le statut de réfugié.

Deuxièmement, c'est la fin de l'accès universel. La clause de «pays sûr» que contient le projet de loi C-55 est le premier obstacle que rencontrera un réfugié à son arrivée au pays.

Malgré la nouvelle définition de «pays sûr» présentée récemment, nous continuons d'avoir de sérieuses réserves quant à cette disposition. Certains pays signataires de la Convention de Genève relative aux réfugiés retournent les demandeurs de statut de réfugié à leur pays d'origine, tout en donnant l'impression qu'ils respectent les dispositions de la Convention.

Les États-Unis, par exemple, ne peuvent être considérés comme un pays sûr par certains réfugiés d'Amérique centrale, y compris ceux qui proviennent du Salvador, du Guatemala et

[*Text*]

to 500 Central Americans are now deported from the United States every month. A number of these people have faced further persecution in their countries of origin.

You might wish to question Mr. Marcenaro about that particular part of our report.

Another concern regarding restricted access is that none of the pre-screening tests allow for sufficient time for people to tell their story. They may be excluded on the basis of criteria which have nothing to do with the facts or credibility of their case. As a result of the "3 to 7 day" clause, refugees might be turned away if they come from a country where the turmoil is of recent origin and not yet fully understood by the international community.

We also question the role of the Immigration adjudicator at the initial hearing. With the best will in the world, the independence of such adjudicators may be difficult to maintain.

Thirdly, we have concern about the limited appeal procedures.

The section of Bill C-55 which deals with the right of appeal limits appeals to errors of law. This is likely to markedly limit the number of successful appeals, since the determination of refugee status is primarily based on findings of fact and credibility.

The final section of our brief deals with the action that we feel is needed and which we would continue to urge.

We continue to urge the government to withdraw Bill C-55 and to replace it with one which is just, constitutional, and workable. Specifically, we continue to stress the following:

1. the need for universal access;

2. the need for an oral hearing, with legal counsel, within a fixed time period, before a Refugee Board of competent, specialized, and independent persons, and

3. that unsuccessful refugee claimants have the right of appeal on the basis of fact and/or credibility to a specialized level of the Refugee Board within a fixed period of time.

Finally, I come to our conclusions. Our concern is that the genuine refugee will be placed at risk if the procedures proposed in Bill C-55 are passed into law. We acknowledge that there is some abuse of the present system and that there is a need for new procedures.

We believe, however, that there are ways to deal with these concerns without placing genuine refugees at risk.

Again, I thank you for the opportunity to present this brief.

The Chairman: Would Mr. Marcenaro like to make some comments on particular parts of the brief before we start the questioning?

[*Traduction*]

du Honduras. Les États-Unis déportent chaque mois de 400 à 500 personnes originaires d'Amérique centrale. Un certain nombre de ces réfugiés ont fait l'objet de nouvelles persécutions dans leur pays d'origine.

Vous aurez peut-être des questions à poser à M. Marcenaro au sujet de cette partie de notre rapport.

Nous avons d'autres réserves en ce qui a trait à l'accès limité. En effet, aucune des entrevues préliminaires n'accorde aux réfugiés suffisamment de temps pour exposer leur cas. Ils peuvent être rejetés en fonction de critères qui n'ont rien à voir avec les faits réels ni le bien fondé de leur demande. En raison de l'article des «3 à 7 jours», les réfugiés peuvent être expulsés s'ils proviennent d'un pays qui connaît une agitation récente et encore mal comprise par la communauté internationale.

Nous mettons en question également le rôle de l'arbitre de l'immigration au cours de la première audience. Malgré toute la meilleure volonté du monde, ces arbitres auront du mal à rester impartiaux.

Troisièmement, les possibilités d'appel nous paraissent trop limitées.

L'article du projet de loi C-55 relatif au droit d'appel n'autorise que les appels en cas d'erreur de droit. Voilà qui réduira probablement le nombre d'appels acceptés, étant donné que la détermination du statut de réfugié repose principalement sur des conclusions de fait et sur la crédibilité du demandeur.

La dernière partie de notre mémoire présente les mesures qui nous paraissent nécessaires et que nous continuons à demander.

Nous demandons toujours au gouvernement de retirer le projet de loi C-55 et de le remplacer par une loi juste, constitutionnelle et applicable. Plus particulièrement, nous continuons de demander:

1. un accès universel;

2. une audience en présence d'un avocat, dans un certain délai fixé, devant une Commission du statut de réfugié composée de personnes compétentes, spécialisées et indépendantes.

3. que les réfugiés dont la demande de statut est rejetée aient le droit d'interjeter appel sur la base des faits et/ou de la crédibilité, auprès d'un palier spécialisé de la Commission du statut de réfugié, dans des délais fixés.

Enfin, voici nos conclusions. Nous craignons que les dispositions du projet de loi C-55 soient défavorables aux véritables réfugiés si elles deviennent lois. Nous reconnaissons que le régime actuel fait l'objet de certains abus et qu'il est nécessaire d'appliquer de nouvelles dispositions.

Toutefois, nous estimons qu'il est possible d'y remédier sans mettre en danger les véritables réfugiés.

Je vous remercie à nouveau de nous avoir donné l'occasion de présenter notre mémoire.

La présidente: Monsieur Marcenaro voudrait-il présenter quelques commentaires au sujet de certains aspects de l'exposé avant que nous passions aux questions?

[*Text*]

Mr. Romulo Marcenaro, Representative, Archbishop Oscar Romero Refugee Committee, Saskatoon: This might be a good time to make our concerns known.

As a refugee from El Salvador, I want to tell you how I and other refugees see Bill C-55.

For most of the Central American refugees, Latin American refugees, this bill is an anti-refugee bill.

Why is that? Because for the real refugees, like Salvadorans, Hondurans and Guatemalans, their lives are at risk.

Most of the refugees who come to Canada are from the Third World countries and mostly from Latin America. The days of large-scale European immigration are long past.

For example, 20 countries contributed 70 per cent of Canada's 97,000 immigrants in 1987. Of these, 14 are Third World countries.

We are deeply concerned with the part of the bill that deals with a "safe country". Why is that?

The "safe country" exclusion fundamentally violates Article 33 of the United Nations Convention on the Status of Refugees, because it fails to take into consideration the history of the refugee's claim for refugee status, and it can expel him, or her, without giving any assurance that he will be protected from being deported to the country from which he left and where he was a victim of persecution.

Bill C-55 also violates Article 33 of the Convention because the "safe country" consideration will take place within 72 hours of the person arriving in Canada. The refugee can be removed within 24 hours of being ordered to leave Canada, without any assurance of asylum in another country.

The Immigration officials have the liberty to inform the Canadian people about the refugee crisis, particularly about Latin American or Central America. For example, the Immigration officials say that many refugees coming from Central America, or Latin America, are economic immigrants, and that these people are coming to look for a job, or are looking for better living conditions.

In the last number of days, they have changed their rhetoric, saying now that it is a way in which terrorists get into in Canada. Also, they talk about "nothing more than killers and abusers".

The Canadian Government, through its new refugee policy, is doing the same thing as the U.S. Administration is doing, turning away the refugees from Latin America.

I would like to tell you a little more about my country. El Salvador has a population of 5,000,000, out of which 2,000,000 are refugees, or 40 per cent of the population. Of that figure, 1,500,000 live as displaced persons in El Salvador.

Most of the Salvadoran refugees live in the United States. Some people put the figure at about 1,000,000. Some live in

[*Traduction*]

M. Romulo Marcenaro, représentant du Archbishop Oscar Romero Refugee Committee de Saskatoon: C'est peut-être le moment d'évoquer les questions qui nous préoccupent.

En tant que réfugié du Salvador, j'aimerais exprimer la vision que nous avons, nous autres les réfugiés, du projet de loi C-55.

La plupart des réfugiés d'Amérique centrale ou d'Amérique latine entrevoient le projet de loi comme une loi hostile aux réfugiés.

Pour quelle raison? Tout simplement parce qu'il y va de la vie des réfugiés véritables du Salvador, du Honduras et du Guatemala.

La plupart des réfugiés qui veinnent au Canada proviennent des pays du Tiers-Monde et surtout d'Amérique latine. Les grandes vagues d'immigration européennes sont maintenant terminées.

Par exemple, 70 p. 100 des 97 000 immigrants arrivés au Canada en 1987 provenaient de 20 pays différents, dont 14 pays du Tiers-Monde.

L'article du projet de loi concernant le «pays sûr» nous inquiète beaucoup. Pour quelle raison?

La déportation vers un «pays sûr» est contraire à l'article 33 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, étant donné qu'une telle procédure ne prend pas en compte les circonstances qui ont amené le réfugié à présenter une demande et autorise son expulsion sans qu'il soit assuré de ne pas être déporté vers le pays qu'il a quitté et où il était victime de persécution.

Le projet de loi C-55 est également contraire à l'article 33 de la Convention, étant donné que la disposition relative au «pays sûr» s'appliquera dans les 72 heures suivant l'arrivée du réfugié au Canada. Le réfugié pourra être expulsé dans les 24 heures suivant l'ordonnance d'expulsion, sans être assuré de trouver asile dans un autre pays.

Les fonctionnaires de l'immigration sont libres de présenter comme ils l'entendent la crise des réfugiés, en particulier ceux qui proviennent d'Amérique latine ou d'Amérique centrale. Par exemple, les fonctionnaires de l'immigration prétendent que beaucoup de réfugiés en provenance d'Amérique centrale ou d'Amérique latine sont en fait des migrants économiques qui quittent leur pays afin de trouver un emploi ou de meilleures conditions d'existence.

Depuis quelques jours, ils ont changé de ton et prétendent désormais que des terroristes se font passer pour des réfugiés afin de pénétrer au Canada. Ils disent également que ce ne sont rien d'autre que des tueurs et des fraudeurs.

Le gouvernement canadien veut appliquer la même politique que le gouvernement américain afin de refouler les réfugiés en provenance d'Amérique latine.

J'aimerais vous parler un peu de mon pays. Le Salvador compte 5 millions d'habitants, dont 2 millions, soit 40 p. 100 de la population, sont des réfugiés. De ce chiffre, 1 500 000 sont des personnes expatriées au Salvador.

La plupart des réfugiés salvadoriens résident aux États-Unis. On évalue leur nombre à environ un million. Certains vivent au Mexique et dans différents pays d'Amérique cen-

[*Text*]

Mexico and different Central American countries, but most live in the U.S.A.. As well, some live in Canada.

It is true that in El Salvador we have an economic problem. We have 30 per cent unemployment. But, when the Immigration officials say that the refugees from Latin America are economic refugees, they are suppressing the injustice of what is going on in that part of the world. People are dying of starvation.

It is true that we have 30 per cent unemployment; it is true that we have lots of economic problems. But, it is also true that we have had eight years of oppressive government; it is true that we have had more than 70,000 people die in El Salvador, many of them at the hands of the government.

It is also true that we have had 70 towns disappear. One might ask: What is the difference if your child dies by a bullet, or dies by starvation?

For us, that is our concern. Canada should not close the door to refugees from Central America. While Canada cannot receive all the refugees from Central America, it can do something to help our people.

The solution is not to accommodate the refugees; the solution is to stop the war in Central America.

That is all I have to say. If there are any questions, I will try to answer them.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: At the outset, I want to thank both of the witnesses for an excellent presentation.

In the paragraph of your brief entitled "Action Needed", you state:

> We . . . urge the government to withdraw Bill C-55 and replace it with one which is just, constitutional, and workable.

While that might be one solution, do you not think it possible to take the bill as it is and improve it.

The government's intention is to improve the present system, a system which, we all agree, is inadequate.

Can we improve the bill to the point where it would be "just, constitutional, and workable", as you would wish it to be?

Do you see some very precise amendments that could be brought to correct it?

Mr. Martin: This morning I heard a similar question, and I think my response would be essentially the same.

The long and short of it, as our group perceives it, is that the real solution may be to rewrite the bill, rather than to attempt to adjust this thing and that thing, here and there. Bill C-55, we feel, is basically flawed.

One of our basic concerns is that the bill, from our perception, was written to deal with the abuses.

While we do not deny that there are abuses, in our view, to come out with good legislation, it needs to be written from the point of view of the real need, a need of which Romulo is but one example.

[*Traduction*]

trale, mais la plupart résident aux États-Unis et certains au Canada.

Il est vrai que le Salvador connaît des problèmes économiques. Le chômage s'élève à 30 p. 100. Mais lorsque les fonctionnaires de l'immigration prétendent que les réfugiés d'Amérique latine sont en fait des réfugiés économiques, ils ne prennent pas en compte l'injustice qui prévaut dans cette partie du globe. Les gens y meurent de faim.

C'est vrai que le taux de chômage atteint 30 p. 100; c'est vrai que nous avons beaucoup de problèmes économiques. Mais c'est vrai également que nous venons de subir huit années d'oppression politique et que plus de 70 000 personnes ont perdu la vie au Salvador, beaucoup suite aux persécutions.

C'est vrai que 70 de nos villes ont disparu. C'est vrai aussi qu'il n'y a pas de différence entre un enfant tué par balle et un enfant qui meurt de faim.

Voilà la situation que nous vivons. Le Canada ne devrait pas fermer ses portes aux réfugiés d'Amérique centrale. Le Canada ne peut accepter tous les réfugiés en provenance d'Amérique centrale, mais il peut tout de même venir en aide à notre peuple.

La véritable solution n'est pas d'accueillir les réfugiés, mais de mettre fin à la guerre en Amérique centrale.

Voilà ce que j'avais à dire. Si vous avez des questions, je ferai de mon mieux pour y répondre.

La présidente: Sénateur Hébert, s'il vous plaît.

Le sénateur Hébert: Tout d'abord, j'aimerais remercier les deux témoins pour l'excellent exposé qu'ils ont présenté.

Dans le paragraphe de votre mémoire intitulé «Action Needed», vous demandez que le gouvernement retire le projet de loi C-55 et le remplace par une loi qui serait juste, constitutionnelle et applicable.

> «Action Needed», vous demandez que le gouvernement retire le projet de loi C-55 et le remplace par une loi qui serait juste, constitutionnelle et applicable.

Ce serait une solution, mais ne pensez-vous pas qu'il serait possible de conserver le projet de loi tel quel et de l'améliorer?

L'objectif du gouvernement est d'améliorer le régime actuel qui, de l'avis de tous, est insatisfaisant.

Pouvons-nous améliorer le projet de loi afin de le rendre juste, constitutionnel et applicable, comme vous le préconisez?

Pouvez-vous proposer des modifications très précises qui permettraient de l'amender?

M. Martin: On m'a posé ce matin une question identique et je crois que ma réponse sera essentiellement la même.

En résumé, notre groupe estime que la véritable solution consisterait à rédiger un nouveau projet de loi plutôt que d'essayer de modifier certains détails ici et là. À notre avis, le projet de loi C-55 contient des erreurs graves.

Un des plus grands reproches qu'on puisse adresser au projet de loi, c'est, à notre avis, qu'il a été écrit pour empêcher les abus.

Nous reconnaissons que même une bonne loi peut donner lieu à des abus, mais nous demandons que la nouvelle loi prenne en considération les besoins réels des réfugiés. Romulo n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres.

[*Text*]

Anything is possible in terms of touching up the bill, but we feel that, to come out with legislation that does justice to Canada and Canada's history in this whole area, it really needs to be rewritten.

I know that makes things difficult in the political situation, but . . .

Senator Hébert: Certainly that would be more difficult than to amend it.

You say that the unsuccessful refugee claimant should have the right of appeal to a specialized level of the Refugee Board within a fixed period of time.

This morning we heard one witness insisting on the right of appeal to a court of law, which would be neutral and which would give more security to the applicant.

Do you think that it would be sufficient to have an appeal to the Refugee Board, rather than to a court of law?

Mr. Martin: I make no claim to understand all the legalities of this bill. That is not my background. I happen to be a microbiologist.

Senator Hébert: It is not my background, either, by the way.

Mr. Martin: It is possible that that may be an alternative solution. I would not want to make any strong comment on that.

Our primary concerns are in respect of Points 1 and 2. Point 3 is certainly a concern, but it is more of a secondary one, because it will probably affect a much smaller number of people.

Senator Hébert: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you, Mr. Martin, for your brief and for reminding us of the context in which we are dealing.

In your Point 2, under "Action Needed" you talk about a "board of competent, specialized, and independent persons".

Earlier, you talked about the independence of the adjudicators being difficult to maintain.

How would you propose that these people be chosen, to achieve the qualifications that you outline?

Mr. Martin: I would propose that they be selected in the same manner as the one representative who is currently proposed for that Board. In other words, I believe that both panel members should be independent of the Department of Immigration.

There are many examples that we could give from our own background. If one is deeply immersed in a particular area, or a particular department of government, that individual is bound to be influenced by the pressures from that particular situation.

[*Traduction*]

Tout est possible si l'on décide de modifier le projet de loi, mais nous estimons que la loi doit être réécrite si l'on veut qu'elle fasse justice au Canada et aux principes qui lui sont chers en matière d'immigration.

Je sais que cela rend les choses difficiles sur le plan politique, mais . . .

Le sénateur Hébert: Ce serait évidemment plus difficile de rédiger une loi nouvelle que de modifier le projet de loi existant.

Vous affirmez que les demandeurs de statut de réfugié dont la demande aurait été rejetée devraient avoir le droit d'en appeler auprès d'un palier spécialisé de la Commission du statut des réfugiés, dans un délai fixé.

Nous avons entendu ce matin un témoin qui a insisté pour que les réfugiés soient autorisés à interjeter appel auprès d'un tribunal qui serait neutre et qui accorderait plus de sécurité à l'appelant.

Croyez-vous qu'il serait suffisant d'accorder un droit d'appel auprès de la Commission sur le statut de réfugié plutôt qu'auprès d'un tribunal?

M. Martin: Je ne prétends pas comprendre tous les détails techniques du projet de loi. Je ne suis pas juriste de formation, je suis un microbiologiste.

Le sénateur Hébert: Entre parenthèses, je ne suis pas juriste, moi non plus.

M. Martin: C'est peut-être une autre solution possible. Je ne veux pas me prononcer à ce sujet.

Ce sont surtout les points 1 et 2 qui nous inquiètent. Le point 3 nous préoccupe également, mais il est plutôt secondaire étant donné qu'il touchera probablement moins de personnes.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Fairbairn, s'il vous plaît.

Le sénateur Fairbairn: Monsieur Martin, je vous remercie de nous avoir présenté votre exposé et de nous rappeler le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi.

Dans votre deuxième point intitulé «Action Needed», vous proposez une commission composée de personnes compétentes, spécialisées et indépendantes.

Un peu plus tôt, vous avez déclaré qu'il était difficile de maintenir l'indépendance des arbitres.

Quels sont les critères que vous proposez en vue de sélectionner des personnes ayant les qualités que vous demandez?

M. Martin: Je propose qu'elles soient sélectionnées de la même manière que le représentant qui est actuellement proposé pour siéger au sein de cette commission. En d'autres termes, j'estime que les deux membres devraient être indépendants du ministère de l'Immigration.

En effet, toute personne faisant partie d'un secteur ou d'un ministère particulier subit les pressions de son environnement. Les exemples ne manquent pas autour de nous.

[*Text*]

Both panel members should be selected from the community—and I am sure that there are many suitable candidates around. We can name some in Saskatchewan, and there must be many others throughout the country. One necessary qualification for appointment would be an appreciation of the humanitarian problems associated with being a refugee.

Senator Fairbairn: The appointment process invariably draws accusations of patronage?

Do you envisage some kind of review to ensure that those appointed have the necessary qualifications for the job?

Mr. Martin: I would hope that that would be possible, however it is set up.

Senator Fairbairn: Mr. Martin, I gather from your brief that the whole question of "safe third country" is something that you do not subscribe to.

Mr. Martin: You are correct. Again, I hope you will pursue that with Romulo, because he knows what that means.

Senator Fairbairn: My next question is directed to Romulo.

How did you come to Canada as a refugee, and how do you think this legislation, had it been in place at the time, would have assisted or hindered you in gaining entry into Canada?

Mr. Marcenaro: It is a long story. I will try to make it brief.

I was working for the Salvadoran Government, as the Manager of the Institute of Agrarian Reform. I was working for agrarian reform, for the benefit of the campesinos, the peasant people.

But, I started to realize that this reform was not to benefit the poor people; it was more like a strategy. Because I demanded that they stop killing the people in the countryside, I became an enemy of the people.

They tried to kill me and my children. My brother was "disappeared", and we still don't know where he is. It was impossible for me to stay in El Salvadore.

I flew from El Salvadore to U.S.A., underground, of course. I crossed the border from Mexico into U.S.A., and came to Los Angeles. This was in December 1983

I stayed almost one year in Los Angeles. I was illegal there and, because of that, I was persecuted by the U.S.A. Department of Immigration. I was afraid of being deported to El Salvadore.

So, I applied to the Canadian Embassy in Los Angeles for refugee status. I was granted asylum, and I came to Saskatoon.

I had the choice of going to Toronto or staying in Saskatchewan. But, they suggested that, because of my degree in agriculture, Saskatchewan, being a rural area, would be the better place for me.

When I got to Saskatchewan, I found it to be not as they said it would be. It was really hard. Anyway, that is my general experience.

[*Traduction*]

Il faudrait que les deux arbitres soient choisis parmi la population. Je suis certain qu'on en trouverait de très bons. Nous pouvons en nommer quelques-uns en Saskatchewan et je suis sûr que les autres régions du pays peuvent en faire autant. Une des exigences indispensables serait que le futur arbitre soit en mesure de comprendre les problèmes vécus par le réfugié.

Le sénateur Fairbairn: Le processus de nomination se prête à des accusations de favoritisme.

Envisagez-vous certains contrôles pour s'assurer que les personnes nommées possèdent les qualités nécessaires?

M. Martin: J'espère que cela serait possible, peu importe la manière dont le processus serait organisé.

Le sénateur Fairbairn: M. Martin, j'ai l'impression, d'après votre exposé, que la notion de «pays tiers considéré comme sûr» ne vous convient pas.

M. Martin: Vous avez raison. J'espère que vous interrogerez Romulo à ce sujet, car il sait ce que cela signifie.

Le sénateur Fairbairn: Ma prochaine question s'adresse à Romulo.

Comment êtes-vous arrivé au Canada à titre de réfugié et pensez-vous que le projet de loi vous aurait aidé à entre au Canada ou vous aurait rendu la tâche plus complexe s'il avait été en vigueur lorsque vous avez présenté votre demande de réfugié?

M. Marcenaro: C'est une longue histoire que je vais tenter de résumer.

Je travaillais pour le gouvernement salvadorien, à titre de directeur de l'Institut de réforme agraire. Mon rôle consistait à préparer la réforme agraire dont devaient bénéficier les paysans, les campesinos.

Mais, j'ai compris peu à peu que la réforme n'était qu'une stratégie politique et que les pauvres n'allaient pas en bénéficier. Je suis devenu un «ennemi du peuple» à partir du moment où j'ai demandé qu'on arrête les massacres de paysans.

Mes enfants et moi avons fait l'objet de tentatives d'assassinat. Mon frère a été enlevé et on ne sait toujours pas où il se trouve. Il était impossible pour moi de rester au Salvador.

J'ai donc quitté le Salvador pour me rendre aux États-Unis, en fraude, bien entendu. J'ai passé la frontière entre le Mexique et les États-Unis et je me suis rendu à Los Angeles. C'était en décembre 1983.

Je suis resté près d'un an à Los Angeles. Étant donné que j'étais un immigrant illégal, j'étais poursuivi par le département américain de l'Immigration. J'avais peur d'être déporté au Salvador.

C'est pourquoi j'ai fait une demande de statut de réfugié à l'Ambassade du Canada à Los Angeles. J'ai obtenu l'asile politique et je suis arrivé à Saskatoon.

J'avais le choix entre Toronto et la Saskatchewan. Mais, comme j'étais diplômé en agriculture, on m'a indiqué qu'il serait préférable que je me rende dans cette région agricole comme la Saskatchewan.

Lorsque je suis arrivé en Saskatchewan, je me suis aperçu que c'était un peu différent de ce qu'on m'avait promis. Ce fut vraiment dur. Enfin, voilà comment cela s'est passé pour moi.

[*Text*]

During the time I spent in U.S.A. I was working as a social worker in a program supported by the Council of Churches of California. There are more than 500 churches supporting this program, helping the Central American refugees. The program itself is called El Rescate.

While I was working there, I was seeing, every day, 50 to 60 families from Central America, all of them asking for food, for shelter, for medical support. The situation of the refugee in the U.S.A. is really hard. If you are illegal, you have nothing.

In the last days, there was persecution by Immigration, and so on. The new employment law in the U.S.A. made it more complicated for the illegals there.

The refugees had no alternative. Most are political refugees. The economic refugee is really a political refugee. The government has to help the people. If the government doesn't provide jobs, it is political in the end.

The U.S.A. made modifications to the Immigration law, and for the Central American/Latin American refugees, the situation became worse.

The human rights situation in El Salvadore is getting worse. Every day we see headlines about slayings carried out by the "Death Squad".

These people cannot go to El Salvadore. It is the same situation in Guatemala and Honduras. But, they can go to Mexico. In Mexico, the situation is not political. There is no persecution in Mexico. There is, however, lots of poverty. The people need food and shelter.

So, some decide to come to Canada. But what happens? We find now that the door is closed. Why?

As we see this bill, it is aimed at Latin American refugees. It is from Latin America, from Central America that most of the refugees are coming today.

We have heard that Canada is now more active in promoting business in Central America. That is good. That should help.

Those fleeing El Salvadore and other Central American/Latin American countries have to live somewhere. The situation in the U.S.A. has worsened.

That is why I am saying that the refugees from Central America are affected by this bill. We are concerned about the "safe country" concept.

Senator Fairbairn: Thank you very much.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: We have been told by the minister and other officials that the "safe third country" will not prevent people who are certain nationals from being accepted.

For example, if the United States is a "safe third country", there can be exceptions made for Salvadorans, Hondurans and Guatemalans.

[*Traduction*]

Quand je me trouvais aux États-Unis, j'étais au service, à titre de travailleur social d'un programme du Conseil des Églises de Californie. Plus de 500 églises appuient ce programme d'aide aux réfugiés d'Amérique centrale. Ce programme s'appelle El Rescate.

Quand je travaillais là-bas, je rencontrais chaque jour 50 à 60 familles d'Amérique centrale qui avaient toutes besoin de nourriture, de logement et de soins médicaux. Aux États-Unis, les réfugiés ont vraiment la vie dure. Les immigrants en situation illégale n'ont droit à aucune aide.

Vers la fin, le département de l'immigration harcelait les immigrants illégaux. Le nouvelle loi sur l'emploi aux États-Unis rendait plus difficile la situation des immigrants illégaux.

Les réfugiés n'avaient pas d'autre option. La plupart sont des réfugiés politiques. Dans les faits, les réfugiés économiques sont des réfugiés politiques. Le gouvernement doit aider le peuple. Si le gouvernement ne fournit pas du travail, cela finit par prendre une tournure politique.

La situation des réfugiés d'Amérique centrale et d'Amérique latine est devenue plus précaire après que les États-Unis ont modifié la loi sur l'immigration.

Au Salvador, les droits de l'homme sont de moins en moins respectés. Chaque jour la presse nous rapporte les méfaits des escadrons de la mort.

Les réfugiés ne peuvent donc retourner au Salvador. La situation est identique au Guatemala et au Honduras. En revanche, ils peuvent se rendre au Mexique où ils n'auront pas à subir de harcèlement politique. Mais, il y a beaucoup de pauvreté au Mexique. Les réfugiés doivent trouver de quoi se nourrir et se loger.

Aussi, certaines décident de venir au Canada. Or, nous constatons maintenant que le Canada ferme ses portes. Pourquoi?

À notre avis, ce projet de loi vise tout particulièrement les réfugiés d'Amérique latine car, de nos jours, la plupart des réfugiés proviennent d'Amérique latine et d'Amérique centrale.

On nous dit que le Canada fait des efforts pour encourager l'économie en Amérique centrale. C'est très bien. Ces efforts devraient améliorer la situation.

Les réfugiés qui fuient le Salvador et les autres pays d'Amérique centrale ou d'Amérique latine doivent trouver une terre d'asile. Aux États-Unis, la situation s'est dégradée.

C'est pourquoi j'affirme que les réfugiés d'Amérique centrale sont touchés par ce projet de loi. Nous avons des réserves au sujet de la notion de «pays sûr».

Le sénateur Fairbairn: Merci beaucoup.

La présidente: Sénateur Spivak, s'il-vous-plaît.

Le sénateur Spivak: Le ministre et certains fonctionnaires nous ont assurés que la notion de «pays tiers considéré comme sûr» n'empêchera pas le Canada d'ouvrir ses portes à des réfugiés de certains pays.

Par exemple, les États-Unis sont un «pays tiers considéré comme sûr», mais certaines exceptions seront faites au sujet des réfugiés en provenance du Salvador, du Honduras et du Guatemala.

[*Text*]

We have been told that this will not be a way of referring those refugees on.

Do you have any comment on that.

I would like more information from you, because what you have to tell us is very much first-hand information.

How many refugees would you say are coming out of El Salvadore at this point in time? How many are there in the United States?

What is it about the situation in the United States that is so desperate? Is it the fact that they will be deported? Is it the fact that they cannot work?

Does Mexico have an open policy? Is it just the fact that Mexico cannot afford to provide for the refugees?

I wonder if you would comment on some of these questions.

Mr. Marcenaro: According to statistics from El Rescate in the U.S.A., an organization working with the refugees in the U.S.A., there is now close to 1,000,000 in that country.

Senator Spivak: Is that 1,000,000 out of El Salvadore alone?

Mr. Marcenaro: There are 1,000,000 waiting now.

Senator Spivak: In the United States?

Mr. Marcenaro: In the United States, yes. I can't say exactly how many, but my information is that there are 800,000 to 1,000,000.

Taking El Salvadore alone, there are 2,000,000 refugees.

Senator Spivak: Where are the rest of them?

Mr. Marcenaro: We have 700,000 to 800,000 displaced persons in El Salvadore. They are refugees in their own country. As well, there are many refugees living in refugee camps in Honduras, Guatemala and Mexico. Some statistics say that there are more than 300,000 Salvadoran refugees living in Mexico.

But, most of the refugees live in the U.S.A.

Senator Spivak: Could you be more specific about their situation in the United States?

I know that with this new policy, the situation has changed. But, are they in danger of being deported? Is that their greatest danger? Are they allowed to work?

What is their situation?

Mr. Marcenaro: Well, we have some statistics here. I can tell you that I consider that these numbers are on the low side.

From 400 to 500 Central American refugees are deported monthly from the U.S.A. In the last year, three new jails were set up in the U.S.A. to house refugees. We have information that in Los Angeles alone, more than 500 children are in prison because they are refugees, because their parents are refugees.

It is not only the adults who are affected. The children, too, are kept in jail.

[*Traduction*]

On nous a assuré que cette règle serait appliquée avec une certaine souplesse.

Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet?

J'aimerais entendre votre témoignage à ce sujet, étant donné que vous pouvez nous fournir des informations de première main.

D'après vous, à combien se chiffrent actuellement les réfugiés en provenance du Salvador? Combien sont-ils au États-Unis?

Pourquoi leur situation aux États-Unis est-elle si désespérée? Est-ce parce qu'ils risquent d'être déportés ou parce qu'ils ne peuvent trouver du travail?

Le Mexique a-t-il une politique d'accueil? Est-ce que le seul problème est que le pays est trop pauvre pour accueillir les réfugiés?

Pourriez-vous répondre à certaines de ces questions?

M. Marcenaro: D'après les statistiques fournies par El Rescate, organisme d'aide aux réfugiés œuvrant aux États-Unis, on dénombre près d'un million de réfugiés dans ce pays.

Le sénateur Spivak: Un million de réfugiés en provenance d'El Salvador uniquement?

M. Marcenaro: Il y en a en ce moment un million.

Le sénateur Spivak: Aux États-Unis?

M. Marcenaro: Oui, aux États-Unis. Je ne connais pas le chiffre exact, mais on me dit qu'il y en a entre 800 000 et 1 000 000.

Au Salvador à lui seul, on dénombre deux millions de réfugiés.

Le sénateur Spivak: Où sont les autres?

M. Marcenaro: Au Salvador, on dénombre 700 000 et 800 000 personnes exilées. Elles sont des réfugiées dans leur propre pays. D'autre part, il y a beaucoup de réfugiés qui vivent dans des camps au Honduras, au Guatemala et au Mexique. D'après certaines statistiques, il y a plus de 300 000 réfugiés du Salvador qui résident au Mexique.

Mais la plupart des réfugiés se trouvent aux États-Unis.

Le sénateur Spivak: Pouvez-vous nous donner quelques détails sur leurs conditions de vie aux États-Unis?

Je sais que la situation a changé suite à l'adoption de la nouvelle politique, mais risquent-ils d'être déportés? Est-ce le danger le plus grand auquel ils font face? Ont-ils le droit de travailler?

Quelle est leur situation?

M. Marcenaro: Eh bien, voici quelques chiffres qui me paraissent d'ailleurs plutôt faibles.

De 400 à 500 réfugiés d'Amérique centrale sont déportés chaque mois des États-Unis. L'an dernier, trois nouveaux établissements de détention ont été ouverts aux États-Unis pour loger des réfugiés. Nous savons que dans la seule ville de Los Angeles plus de 500 enfants sont en prison. Leur seul crime est d'être des enfants de réfugiés.

Ce ne sont pas seulement les adultes qui sont touchés. Les enfants aussi sont jetés en prison.

[*Text*]

In the U.S.A., the refugee is nothing. Before, the refugees had jobs. Of course, they were paid at a rate less than the minimum wage.

Let me tell you of my experience in that regard in the U.S.A.

I was working as manager of quality control in a computer company. I worked from 11 o'clock at night until 7 o'clock in the morning. I was the manager of quality control. I was earning $5 per hour. The manager of sales was receiving $25 per hour.

While I was there, I managed. My family survived.

That is what was happening then. But now the situation is worse. Employers are not hiring immigrants. The refugees from Central America are living in the park or living under the freeway. That is the main problem.

The reason the U.S.A. doesn't treat the Central American refugees as political refugees is that we are witnesses to what is going on there.

I am sure that the situation here is similar. We are witnesses to what is going on there.

You do not read too much in the newspapers about what is going on there. There are human beings who are dying every day.

Senator Spivak: I have one final question. We were told by the minister that there are a number of negotiations going on at the moment among the various countries which would be on the list of so-called "safe third countries".

Are you aware of any negotiations that are going on with the United States? Are you aware of the minister's statements in this regard?

Mr. Marcenaro: No, we don't know too much detail about it.

We do know that when people come to the border, they are returned to the U.S.A.

The point here is that the news is confused.

Senator Spivak: What is confused?

Mr. Marcenaro: What the government is saying. One day they say one thing, and the next day they say another thing.

Senator Spivak: You are speaking of the Canadian Government now?

Mr. Marcenaro: Yes, I am talking about the Canadian Government.

For example, when some Central American refugees came to the border last year, Canadian Immigration said: "You have to go back to the U.S.A. and wait there. You won't be deported from the U.S.A."

Then the U.S.A. Immigration officers were saying: "Well, we can do what we want. We do not have to listen to what the Canadian officials are saying."

It is confusing. In the end, it is the life of the refugee which is at risk.

Senator Spivak: Thank you.

[*Traduction*]

Aux États-Unis, un réfugié ne compte pas. Autrefois, les réfugiés trouvaient des emplois. Bien entendu, ils étaient payés moins cher que le salaire minimum.

À ce sujet, laissez-moi vous parler de ma propre expérience aux États-Unis.

J'étais employé comme chef du contrôle de la qualité dans une usine d'ordinateurs. Je travaillais de 11 heures du soir à 7 heures du matin. J'étais le chef du contrôle de la qualité et je gagnais 5 $ de l'heure. Le chef des ventes, quant à lui, gagnait 25 $ de l'heure.

Quand j'étais là-bas, je me débrouillais, ma famille a survécu.

Voilà comment cela se passait à ce moment-là. Maintenant, la situation est plus grave. Les employeurs n'engagent plus d'immigrants. Les immigrants d'Amérique centrale vivent dans les parcs ou sous les ponts. Voilà où ils en sont réduits.

Les États-Unis n'accordent pas le statut de réfugié politique aux personnes qui fuient l'Amérique centrale, pour la bone raison qu'elles savent ce qui se passe là-bas.

Je suis certain que la situation est la même ici. Nous avons été témoins de ce qui se passe là-bas.

On n'entend pas beaucoup parler dans les journaux de ce qui se passe dans notre pays. Il y a des êtres humains qui meurent chaque jour.

Le sénateur Spivak: Une dernière question. Le ministre nous a parlé des négociations qui ont lieu en ce moment entre les divers pays qui figureront sur la liste des «pays tiers désignés comme sûrs».

Avez-vous eu connaissance de négociations avec les États-Unis? Aviez-vous connaissance de la déclaration du ministre à cet égard?

M. Marcenaro: Non, nous n'en avions pas beaucoup entendu parler.

Nous savons que les réfugiés qui se présentent à la frontière sont refoulés vers les États-Unis.

Le problème, c'est que les nouvelles ne sont pas claires.

Le sénateur Spivak: Qu'est-ce qui n'est pas clair?

M. Marcenaro: Ce que dit le gouvernement. Un jour c'est blanc et le lendemain c'est noir.

Le sénateur Spivak: Est-ce que vous parlez du gouvernement canadien à présent?

M. Marcenaro: Oui, il s'agit du gouvernement canadien.

Par exemple, lorsque des réfugiés d'Amérique centrale se sont présentés à la frontière, l'an dernier, les agents d'immigration leur ont dit de retourner aux États-Unis et d'attendre là-bas, les assurant qu'ils ne risquaient pas d'être déportés.

Pourtant, à leur retour aux États-Unis, les agents d'immigration américains leur ont répondu qu'ils n'avaient pas à obéir aux fonctionnaires canadiens et qu'ils pouvaient prendre les mesures qu'ils jugeaient appropriées.

Tout cela n'est pas clair et pourtant, c'est bien la vie des réfugiés qui est en jeu.

Le sénateur Spivak: Merci.

[*Text*]

The Chairman: Thank you, Mr. Martin and Mr. Marcenaro. You have come the farthest distance to make a presentation, and we appreciate that. I can assure you that we will look at your brief, as we will all the other briefs.

Mr. Martin: I extend our thanks again to the committee.

I should have explained something right at the beginning: There are two other names listed for the Saskatoon Refugee Co-ordination Committee, both of whom send their regrets at not being able to be in attendance today.

Helen Smith-McIntyre is the Amnesty International representative on the local Refugeee Committee. She recognized that Amnesty will be making a national presentation as well, so she deferred to someone else.

The Chairman: You might inform her that the Manitoba group of Amnesty International was here this morning and made an excellent presentation.

Honourable senators, we shall now hear from the Manitoba Coalition for a Just Refugee Policy. The four people representing this Coalition will speak in the following sequence: Heather Macdonald, Dr. Stuart Johnson, Fr. Robert Foliot, and Dr. Lawrence Whytehead.

Do you wish to make all your presentations first and then have the questions afterwards? Would that be the best way of proceeding?

Mrs. Heather Macdonald, National Working Group on Refugees, United Church of Canada: I think afterwards, if you feel you can sit through the four briefs before going to questions.

We present this brief on behalf of the Manitoba Coalition for a Just Refugee Policy, an *ad hoc* group of individuals and representatives of some 30 organizations concerned with refugees and their protection.

We are most appreciative of the attention the Senate is directing toward Bill C-55. I know we have the same objectives in mind: protecting genuine refugees and protecting Canada; fulfilling our obligations under the 1951 Convention and the 1967 Protocol; satisfying the Canadian Charter of Rights and Freedoms; and upholding our humanitarian tradition.

Although Bill C-55 purports to protect refugees, it is the fear of the Manitoba Coalition and of a great many of us across the country that Bill C-55 has become abusive.

There are four of us speaking today, and we each speak from our own experience and conviction. There is not unanimity among us on each and every issue, but we are united in our conviction that Bill C-55 is a flawed document. We ask that you listen to our viewpoints and hear our cries for help.

I am speaking on behalf of the National Working Group for the United Church of Canada, the Refugee Concerns Commit-

[*Traduction*]

La présidente: Je remercie M. Martin et M. Marcenaro. C'est vous qui avez parcouru la plus grande distance pour venir présenter votre témoignage. Nous vous en remercions. Je peux vous assurer que nous prendrons votre mémoire en considération au même titre que tous les autres mémoires que nous avons reçus.

M. Martin: Je remercie encore une fois le comité.

J'aurais dû signaler dès le départ que deux autres personnes représentant le Sasktoon Refugee Co-ordination Committee n'ont pas pu se présenter aujourd'hui et se sont fait excuser.

Helen Smith-McIntyre est la représentante d'Amnistie internationale auprès du Comité local des réfugiés. Elle a cédé sa place, sachant que le bureau national d'Amnistie internationale doit présenter un témoignage.

La présidente: Vous pourrez signaler que nous avons entendu ce matin une excellente présentation faite par la section manitobaine d'Amnistie internationale.

Honorables sénateurs et distingués collègues, nous entendrons maintenant le témoignage de la Coalition manitobaine pour une juste politique relative aux réfugiés (Manitoba Coalition for a Just Refugee Policy). Cette Coalition est représentée par les quatre personnes suivantes, selon l'ordre d'intervention: Heather Macdonald, M. Stuart Johnson, le Père Robert Foliot et le Docteur Lawrence Whytehead.

Préférez-vous faire d'abord vos interventions et passer ensuite aux questions? Est-ce la meilleure façon de procéder?

Mme Heather Macdonald, National Working Group on Refugees, Église unie du Canada: Nous allons garder les questions pour la fin si vous croyez pouvoir attendre la fin de nos interventions pour poser vos questions.

L'exposé que je présente est celui de la Coalition manitobaine pour une juste politique relative aux réfugiés, groupe spécial réunissant des particuliers et des représentants d'une trentaine d'organismes qui se vouent aux réfugiés et à leur protection.

Nous remercions le Sénat d'attirer l'attention sur le projet de loi C-55. Je sais que nous poursuivons les mêmes objectifs qui consistent à protéger les réfugiés authentiques et protéger le Canada; respecter les obligations qui nous incombent en vertu de la Convention de 1951 et le Protocole de 1967; nous conformer à la Charte canadienne des droits et libertés; et maintenir la tradition humanitaire du Canada.

Le projet de loi C-55 a beau avoir pour objectif de protéger les réfugiés, la Coalition manitobaine et beaucoup d'autres Canadiens craignent que la nouvelle loi ait plutôt un effet négatif.

Nous sommes quatre intervenants aujourd'hui qui allons exprimer certains commentaires qui s'inspirent de notre expérience et de nos convictions. Nous ne sommes pas d'accord sur tous les points, mais nous partageons la conviction que le projet de loi C-55 est un texte de loi défectueux. Nous vous prions d'écouter nos témoignages et d'entendre nos cris de détresse.

Je suis le porte-parole du Groupe de travail national de l'Église unie du Canada, le Refugee Concerns Committee of

[*Text*]

tee of Winnipeg Presbytery, and as a settlement worker and concerned citizen.

The second speaker, Dr. Stuart Johnson, is President of the Citizenship Council of Manitoba, Prairie Vice-President of the Canadian Citizenship Federation, and professor of sociology at the University of Manitoba. He will speak to the principle of independent decision making.

Father Robert Folio is from St. Ignatius Parish. He will address the principle of universal access and right to counsel.

Dr. Lawrence Whytehead is the Chairman of the Manitoba Interfaith Immigration Council, a member of the Rupertsland Diocesan Refugee Committee of the Anglican Church of Canada, and a retired surgeon. He will speak to the principle of protection of genuine refugees.

My remarks are introductory in nature, but my particular concern is for the breakdown in procedural safeguards for refugees that seem epidemic in the world today. As each country rushes to protect itself against the onslaught of refugees, barriers are raised higher, systems become skewed, and a mass of humanity is condemned to orbit the globe seeking genuine resettlement.

Signatory governments to the 1951 Refugee Convention, obliged to accept refugees, are now rigging their determination systems as a way of rejecting refugee claimants and so controlling numbers. There seems to be a race to install the most effective and stringent deterrents, and there is pressure to play that game.

Global disincentive schemes work. Witness the enhanced attractiveness of Canada as a country of asylum. We need international co-operation among all Western governments to establish fair, workable refugee determination procedures. We cannot do it alone, but we should encourage such a humane approach, and not be part of the pack that outlaws refugees. It isn't easy, but it is necessary.

Canada has an uneven history with respect to refugee protection, and that is why we must be vigilant in deciding our future.

In the recent past, we were acknowledged for our humanitarian role in protecting refugees—a great honour, and even more so in the face of the restrictive refugee policies and procedures that were plaguing western Europe.

With that honour came the opportunity for us to be a leader among nations in demanding just and humane treatment for refugees. It was a role I wish Canada had played. Instead, it seems we have joined the rush to close our doors tighter. Indeed, if Bill C-55 comes into effect, we will be offering leadership in denying access to refugees. It will not be abuse we will be curbing; it is the refugees themselves.

[*Traduction*]

Winnipeg Presbytery et je me prononce également à titre de bénévole d'un organisme de bienfaisance et de citoyenne préoccupée par le problème des réfugiés.

Le deuxième intervenant, M. Stuart Johnson, est président du Citizenship Council of Manitoba, vice-président de la Canadian Citizenship Federation pour la région de la Prairie et professeur de sociologie à l'Université du Manitoba. Il parlera du principe de prise de décision indépendante.

Le Père Robert Foliot de la paroisse St. Ignace parlera du principe de l'accès universel et du droit aux services d'un avocat.

Le D[r] Lawrence Whytehead est un chirurgien en retraite, président du Manitoba Interfaith Immigration Council, membre du Rupertsland Diocesan Refugee Committee, de l'Église anglicane du Canada. Il abordera le principe de la protection des réfugiés authentiques.

Je vais me contenter de quelques remarques de nature générale, mais je peux vous dire que je m'inquiète surtout de la disparition des garanties juridiques dont bénéficient les réfugiés. Il semble que tous les pays du monde annulent ces garanties afin de se protéger contre l'arrivée en masse des réfugiés. L'accès au pays est de plus en plus difficile, les procédures sont biaisées et des légions d'immigrants sont condamnées à courir le monde pour trouver un refuge.

Les gouvernements signataires de la Convention de 1951 relative aux réfugiés qui s'étaient engagés à accueillir les réfugiés modifient leurs procédures de détermination du statut de réfugiée afin de rejeter les demandes présentées par les réfugiés et de réduire leur accès au pays. Il semble que certaines pressions incitent les pays à rivaliser de vitesse pour imposer les mesures les plus efficaces et les plus sévères pour décourager les demandeurs de statut de réfugié.

Ces obstacles dressés dans le monde entier parviennent à décourager les réfugiés. L'attrait que présente soudainement le Canada comme terre d'asile en est la preuve. Il faut que tous les gouvernements occidentaux participent à la mise en place de procédures de détermination du statut de réfugié qui soient équitables et applicables. Le Canada ne peut agir isolément mais il doit encourager une approche humaine et refuser de faire partie de la meute hostile aux réfugiés. Ce n'est pas facile, mais c'est indispensable.

Le Canada n'a pas toujours appliqué une politique uniforme en matière de réfugiés. C'est pourquoi nous devons être vigilants au moment où se prennent les décisions relatives à notre politique future.

Le rôle humanitaire joué par le Canada dans la protection des réfugiés a récemment été reconnu. Ce fût un grand honneur pour notre pays de recevoir une telle récompense à une époque où les pays d'Europe occidentale appliquent des politiques et des procédures restrictives pour les réfugiés.

Le Canada aurait pu profiter de la récompense qui lui était décernée pour donner l'exemple aux autres pays en demandant que les réfugiés soient traités de manière juste et humaine. J'aurais aimé que le Canada joue un tel rôle. Malheureusement, il semble que nous ayons imité les autres pays qui s'empressent de fermer leurs frontières. En effet, si le projet de loi C-55 est adopté, le Canada sera le pays le moins accueillant

[*Text*]

The refugee movement seems to pose a threat for many governments. It is a fear that is perhaps justifiable, but it is a double-edged fear. We fear the refugee hordes, and we rationalize them as surplus population, as displaced persons, and as unwanted. As such, we can easily justify their internment in refugee camps, whether those camps be in West Germany, Sudan, Thailand, or Pakistan—as long as they are far away.

Refugees, by definition, are people who are denied rights. But, once we have designated them as such, it seems we wish to further marginalize them. Different countries have sought different ways to dehumanize, marginalize, and deter refugees. Some restrict access, others restrict the right to education and work, and others actively persecute.

As Bill C-55 suggests, Canada would be content to restrict access and to confine refugees to interminable waiting in Third World refugee camps until our officials can go among them and accept the very few we deem suitable for a life in Canada.

The preference of the Government of Canada for overseas selection is not motivated by pure humanitarianism; rather, it is weighted by concerns of economic advantage to Canada. The selection process clearly demonstrates this. Our primary selection is from among the educated, the young, the skilled, the healthy, not from among those most in need of protection.

It is not surprising, then, that among the refugees selected out of Canada, there is a large proportion of economic migrants. However, if these same people dared to come to our border and ask for asylum, we would label them abusers, not credible, and send them back.

We truly need more consistency between our two determination processes.

I admit that I too have favoured overseas selection. Over the years, I have worked with designated classes, self-exiles, and Convention refugees. I have acquired many new friends among them. There are very few claimants pressing for admittance at our local port, and because of the nature of my work, I have met only a small percentage of them. Yes, of the border presenters I did meet, I felt that some of them abused our system and diverted attention from cases I believed to be more worthwhile. For me, it was an annoying and frustrating experience.

If I were to be truly objective, I must admit to encountering people who had been selected overseas and who clearly demonstrated there is abuse in that system as well. Overseas selection is not 100 per cent reliable, nor can it ever be. Some individuals we would rather not receive are forwarded elsewhere; others are turned away, sometimes to their death.

Our embassies, consulates, and posts abroad do make mistakes. It is for that reason we need some fair, accessible inland

[*Traduction*]

pour les réfugiés. La nouvelle loi ne sera pas hostile aux fraudeurs, mais aux réfugiés eux-mêmes.

Bon nombre de gouvernements considèrent les réfugiés comme une menace. Cette crainte est peut-être justifiée, mais elle est à double tranchant. Nous avons peur des hordes de réfugiés que nous considérons comme des populations excédentaires, des exilés et des indésirables. À partir de là, il est facile de justifier leur internement dans les camps de réfugiés, en Allemagne de l'Ouest, au Soudan, en Thaïlande ou au Pakistan, pourvu que ce soit loin de chez nous.

Par définition, les réfugiés sont des personnes qui sont privées de leurs droits. Pourtant, une fois qu'ils ont été reconnus comme tels, il semble que nous nous employons à les marginaliser encore plus. Les mesures qui ont pour effet de déshumaniser, marginaliser et refouler les réfugiés varient d'un pays à l'autre. Tandis que certains pays réduisent l'accès, d'autres limitent le droit à l'éducation et au travail et d'autres encore les harcèlent ouvertement.

Le projet de loi C-55 propose que le Canada réduise l'accès des réfugiés et leur impose une attente interminable dans des camps de réfugiés du Tiers-Monde jusqu'à ce que nos représentants s'y rendent pour sélectionner les rares individus qui seront jugés aptes à venir s'installer au Canada.

Ce n'est pas par souci humanitaire que le gouvernement du Canada préfère que ses fonctionnaires se rendent à l'étranger pour rencontrer les réfugiés; c'est plutôt pour des raisons économiques, comme le prouve clairement le processus de sélection. La première sélection du Canada favorise les gens instruits, les jeunes, ceux qui possèdent des compétences et qui sont en bonne santé, non pas ceux qui ont besoin de protection.

Il n'est pas surprenant, dès lors, de retrouver beaucoup de migrants économiques parmi les réfugiés sélectionnés à l'extérieur du Canada. Cependant, si ces mêmes personnes se présentaient à nos frontières pour demander asile, elles passeraient pour des fraudeurs manquant de crédibilité et seraient refoulées.

Il faudrait que nous deux processus de décision soient plus cohérents.

J'admets avoir été, moi aussi, en faveur de la sélection à l'étranger. Depuis plusieurs années, j'œuvre auprès de diverses catégories de réfugiés, des exilés volontaires et des réfugiés au sens de la Convention. Je me suis fait beaucoup de nouveaux amis parmi eux. Il y a très peu de demandeurs de statut de réfugié à se présenter à notre bureau d'immigration local et, en raison de la nature de mon travail, je n'en ai rencontré que quelques-uns. J'avoue avoir été déçue de constater que certaines personnes qui se présentent à la frontière abusent du système et prennent la place de certaines autres personnes dont la situation est plus préoccupante.

Pour être vraiment objective, je dois admettre avoir rencontré des gens sélectionnés à l'étranger qui avaient, aussi, abusé du système. La sélection à l'étranger n'est pas fiable à 100 p. 100 et ne pourra jamais l'être. Certains individus indésirables au Canada sont orientés ailleurs; d'autres sont refusés et parfois acculés à une mort certaine.

Nos ambassades, nos consulats et nos missions à l'étranger font des erreurs. C'est pour cette raison que nous devons dispo-

[*Text*]

refugee determination system, a safeguard whereby people who have been overlooked and need protection can come and ask it of us.

That is our responsibility. Bill C-55, in its present form, and because of its underlying principles, does not achieve that.

When the restrictions are such that the bulk of the claimants will be screened as ineligible, there is no access, there is no protection for refugees. Access does not create or encourage abuse. Abuse is generated by unnecessary delay. We do not need to swallow the xenophobic mentality that says we must build higher walls than our neighbour's.

Refugees are an international problem, a burden, if you will, that we must share co-operatively. We have to be open to those in need of our help. How can we determine who needs our help if we deny access?

Fear of the refugee movement—the initial flights for safety or the secondary so-called irregular movements—is a fear that is double-edged. We fear the refugees themselves and especially those we do not identify with by colour, creed, or language. But we should fear for our country, for ourselves. I want my country to be fair and just in its treatment of refugees. I want my sons to grow up knowing they live in such a country, that they have international obligations, that they must share and solve the refugee problem, not relegate it to a Third World country. I want my children to grow up proud to be Canadians.

I am not advocating the wholesale acceptance of refugees. I am advocating that we listen to those who come and ask for our protection and, from among those voices, hear and accept the genuine refugee.

Demographics show that Canada has the room and a need for both refugees and immigrants. Canada has a populace that has proven itself willing to accept and work with refugees. What we now need is a fair and just refugee policy, a policy that serves you, me, and the refugee.

The Chairman: Dr. Johnson, please.

Dr. Stuart Johnson, Chairman, Citizenship Council of Manitoba: I am not a lawyer, so I cannot address my concerns about Bill C-55 from a legal perspective. But, having been involved in helping refugees and other new arrivals to Canada, I am prepared to comment on the parts of Bill C-55 which I believe to be wrong and in need of change.

It should be made clear, however, that I am not opposed to the main intent of Bill C-55, which is, as I understand it, to screen out false claimants.

I am not advocating that Canada accept false claimants. But, Bill C-55, in its present form, creates serious injustices to

[*Traduction*]

ser au pays d'un système de détermination du statut de réfugié qui soit équitable et accessible, un système qui permette d'accueillir les réfugiés qui n'ont pu trouver asile ailleurs et qui ont besoin de protection.

Telle est la responsabilité qui nous incombe. Or, le projet de loi C-55, dans sa forme actuelle, et à cause des principes sur lesquels il se fonde, n'offre pas cette garantie.

Dès le moment où les restrictions seront telles que la majorité des demandes seront jugées inadmissibles, les réfugiés ne bénéficieront d'aucun accès ni d'aucune protection. Ce n'est pas l'accès qui crée ou encourage les abus. Les abus sont dus aux retards inutiles. Nous ne sommes pas forcés de souscrire à la mentalité xénophobe qui nous invite à construire des murs plus élevés que nos voisins.

Les réfugiés constituent un problème international, une responsabilité que nous devons tous partager. Nous devons être ouverts aux besoins de ceux qui sollicitent notre aide. Comment pouvons-nous savoir qui a besoin de notre aide si nous fermons notre frontière?

La peur des réfugiés qui fuient leur pays où leur vie est menacée ou qui, en un second temps, recherchent, soi-disant illégalement, une nouvelle terre d'asile, cette peur est à double tranchant. Nous craignons les réfugiés eux-mêmes et en particulier ceux qui n'ont pas la même race, les mêmes croyances ou la même langue que nous. Pourtant, c'est pour nous-mêmes et pour notre pays que nous devrions avoir peur. Je veux que mon pays traite les réfugiés de manière juste et équitable. Je veux que mes enfants sachent, en grandissant, qu'ils vivent dans un pays soucieux de justice, qu'ils ont des obligations internationales et qu'ils doivent faire leur part pour résoudre le problème des réfugiés et non pas s'en laver les mains et laisser le Tiers-Monde s'en occuper. Je veux que mes enfants soient fiers d'être Canadiens.

Je ne demande pas que le Canada accepte tous les réfugiés sans aucune distinction. Je propose que le Canada écoute ceux qui viennent frapper à nos portes pour demander notre protection et qu'il accepte parmi ceux-ci, ceux qui sont de véritables réfugiés.

Les études démographiques prouvent que le Canada dispose d'un territoire suffisamment grand et qu'il a besoin ds réfugiés et des immigrants. La population du Canada a prouvé qu'elle est prête à accueillir les réfugiés et à leur donner du travail. Le Canada a besoin d'une politique juste et équitable qui soit positive tout autant pour vous et moi que pour les réfugiés.

La présidente: M. Johnson, s'il vous plaît.

M. Stuart Johnson, président, Citizenship Council of Manitoba: N'étant pas juriste, je ne puis vous présenter mes critiques du projet de loi C-55 sous un angle juridique. Cependant, je fais partie d'organismes d'aide aux réfugiés et aux nouveaux arrivants et je suis prêt à commenter les parties du projet de loi C-55 qui me paraissent négatives et qu'il faudrait modifier.

Je dois préciser, néanmoins, que je ne m'oppose pas à l'objectif principal du projet de loi C-55 qui consiste, je crois, à rejeter les fraudeurs.

Je ne demande pas que le Canada ouvre ses portes aux fraudeurs, mais je suis persuadé que le projet de loi C-55, dans sa

[*Text*]

genuine refugees and may very well cost them their lives. It is to the flaws and the injustices that I am directing my remarks.

What I fear most about Bill C-55 is the fact that it seems to suggest a shift from our humanitarian values and the international agreements through which they have been implemented to the politicization of our immigration and refugee policies, such that they would be more in line with the cold war ideology of the United States.

By shifting the initial screening and selection of refugees to Canadian embassies in foreign countries, distortion or abandonment of our humanitarian principles becomes a distinct possibility.

I am not saying that would happen in every Canadian embassy around the world. But, from the stories we have heard from some embassies, particularly those in Latin America, there is that distinct possibility.

This is greatly facilitated by the virtual closing off of the flow of in-land refugee claimants who are accepted and claimants who present themselves at our borders.

These changes, and the policy which they represent, make access for Third World refugees and those fleeing oppressive dictatorships extremely difficult, if not impossible.

If I had my druthers, I would like to see an even-handed policy that takes those who need protection, regardless of the type of régime they are fleeing. Whether it comes from the right or the left, persecution hurts.

I would like to see that humanitarian policy extend protection when and where it is needed.

As I understand it, there is no appeal for those who are rejected at the initial screening by our embassies abroad. For those refugee claimants who do reach our borders, the situation is still fraught with injustice. The claimant has his eligibility and his credibility determined by a two-person committee, one of whom is an Immigration Adjudicator whose duty it is to enforce the Immigration Act.

The members of this committee are not necessarily aware of the conditions in the country from which the refugee claimant has come, nor are they specially trained in immigration law. They are not lawyers.

They will, however, bring Immigration thinking and Immigration standards to bear on the task of refugee determination. After all, refugees do violate the standards and the point system of the Immigration Act.

The Immigration Act, as you know, sets up a reverse point system to select applicants to Canada. From the point of view of a person trained to acquire that point system, refugees who do not measure up may constitute something of a threat. They subvert that point system. As a result, they may be viewed by

[*Traduction*]

forme actuelle, impose des conditions inéquitables pour les réfugiés véritables qui peuvent même, dans certains cas, leur coûter la vie. Mes remarques se rapportent aux défauts et aux injustices du projet de loi.

Ce qui me préoccupe le plus dans le projet de loi C-55, c'est qu'il semble s'écarter des valeurs hamanitaires et des accords internationaux par lesquels elles se sont concrétisées, en politisant les règlements canadiens qui s'appliquent à l'immigration et aux réfugiés, au point qu'ils se rapprochent de l'idéologie américaine de la guerre froide.

Le fait de confier la sélection des réfugiés aux ambassades canadiennes à l'étranger, risque de déformer les principes humanitaires chers à notre pays ou de s'en écarter.

Je ne prétends pas que ces principes seraient bafoués dans toutes les ambassades canadiennes, mais je crois qu'il y a des risques réels dans certains cas, si l'on donne foi à certains comptes rendus qui nous sont rapportés au sujet de certaines ambassades canadiennes, en particulier en Amérique latine.

La fermeture plus ou moins complète de nos frontières aux réfugiés acceptés et aux demandeurs de statut de réfugiés qui se présentent au Canada ne ferait qu'accentuer cette tendance.

Ces changements et la politique qu'ils impliquent rendent extrêmement difficile, voire impossible l'accès des réfugiés du Tiers-Monde et de ceux qui fuient des dictatures.

S'il n'en tenait qu'à moi, j'appliquerais une politique uniforme en vertu de laquelle le Canada ouvrirait ses portes à tous ceux qui ont besoin de protection, indépendamment du régime qu'ils fuient.

La persécution dont sont victimes les réfugiés est détestable, qu'elle vienne d'un régime de gauche ou d'un régime de droite. Il faudrait instaurer une politique humanitaire qui accorderait, en temps opportun, une protection aux personnes qui en ont besoin.

Si j'ai bien compris, les réfugiés dont la demande a été rejetée lors de la première sélection par nos ambassades à l'étranger, n'ont aucun droit d'appel. Quant aux réfugiés qui se présentent à nos frontières, ils sont encore victimes d'injustice. C'est en effet à un comité composé de deux personnes, dont un arbitre d'immigration qui a pour tâche d'appliquer la Loi sur l'immigration, qu'il incombe de déterminer l'admissibilité et la crédibilité du demandeur.

Les membres de ce comité ne sont pas nécessairement au courant des conditions qui prévalent dans le pays que fuit le réfugié et ne sont pas des spécialistes du droit de l'immigration. Ce ne sont pas des juristes.

Et pourtant, ils doivent s'appuyer sur les principes et les normes en matière d'immigration pour décider de l'admissibilité au statut de réfugié. Après tout, les réfugiés sont en infraction par rapport aux normes et au système de points de la Loi sur l'immigration.

Comme vous le savez, la Loi sur l'immigration applique un système de points pour sélectionner les candidats à l'immigration au Canada. Les réfugiés auxquels on ne peut appliquer le système des points peuvent représenter, aux yeux des fonctionnaires habitués à appliquer ce système, une certaine menace,

[*Text*]

those employees as a threat to the integrity of the immigration system, and as such may be given less than a fair and impartial hearing.

I talked with some people who were closely involved in that, and I can assure you I am not the only one who has this concern.

Of further concern is the provision in Bill C-55 to dissolve the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee.

Bill C-55 provides for a new structure to replace those two groups, to be called the Immigration and Refugee Board.

Its tasks would be Convention refugee determination and hearing appeals from the Immigration Act.

This new body would be appointed, and serve at the pleasure of the Governor in Council, which of course means the federal cabinet.

In my opinion, this is not the way to facilitate independent judgments and fair decisions for refugee claimants. Any board that can be fired at pleasure will be highly unlikely to make many decisions contrary to the policies and view of the government of the day.

Another concern is that Bill C-55 seems to deny the benefit of doubt to the refugee claimant. When individuals run for their lives and end up at our border or as in-land refugees, they do not usually come fully equipped with a set of documents and witnesses to support their story, and whatever other evidence may be required.

They are running for their lives, in many cases. In most cases, all they have is their story and the credibility which we accord it.

Unless there are some special reasons to do otherwise, they should be given the benefit of the doubt. Otherwise, they will be unable to establish their claims. The guidelines in respect of the U.N. Convention on Refugees state that the claimant should be given the benefit of the doubt. It is a standard which Canada has applied in the past, when dealing with refugee matters. Where there is a doubt, it is usually resolved in favour of the refugee.

The refugee, under Bill C-55, must persuade examiners that his claim is legitimate. If there is a doubt, the doubt will now be resolved against the claimant, and his claim will be rejected. I do not believe this is right. Refugees should be given the benefit of the doubt, especially given the fact that many of them will have to pay for rejection with their lives.

That is not just a dramatic statement; it is the truth. There have been follow-up studies of people who have been returned to their home countries, and many of them are not there at the

[*Traduction*]

étant donné qu'ils ne répondent pas aux normes habituelles. Ces réfugiés peuvent donc être considérés comme une menace à l'intégrité du système de contrôle de l'immigration et sont parfois privés, à cause de cela, d'une audition équitable et impartiale.

J'ai communiqué avec des gens qui connaissent bien le problème et je puis vous assurer que je ne suis pas le seul à avoir de telles inquiétudes.

En outre, je m'inquiète également des dispositions du projet de loi C-55 qui prévoit la dissolution de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif sur le statut de réfugié.

Le projet de loi C-55 prévoit de remplacer ces deux organismes par une nouvelle structure qui portera le nom de Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Cette Commission aura pour tâche d'étudier les demandes de statut de réfugié au sens de la Convention et d'entendre les appels interjetés aux termes de la Loi sur l'immigration.

Les membres de ce nouvel organisme seraient nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le Cabinet fédéral.

Voilà qui, à mon avis, n'encouragera pas le prononcé de jugements indépendants et la prise de décisions équitables pour les demandeurs de statut de réfugiés. Il est peu probable qu'une Commission dont les membres peuvent être limogés sur demande du gouvernement prennent plusieurs décisions contraires aux politiques et aux points de vue épousés par le gouvernement en place.

Par ailleurs, le projet de loi C-55 semble refuser le bénéfice du doute au demandeur de statut de réfugiés. Les réfugiés qui quittent leur pays où leur vie est menacée et qui revendiquent le statut de réfugié à la frontière ou à l'intérieur du pays ne sont généralement pas accompagnés d'attestations et de témoins pour corroborer leur version des faits et ne disposent pas des pièces exigées par l'administration.

Dans bien des cas, leur seul objectif est de rester en vie. Dans la plupart des cas, il leur faut compter sur la crédibilité des faits qu'ils nous rapportent.

Il faudrait leur accorder le bénéfice du doute, sauf dans les cas où une certaine raison spéciale nous empêche de le faire. Sinon, ils n'ont aucune preuve pour étayer leur demande. Les lignes directrices de la Convention des Nations Unies relative aux réfugiés demandent d'accorder le bénéfice du doute aux personnes qui revendiquent un statut de réfugié. C'est une norme que le Canada a appliqué par le passé dans les décisions rendues au sujet du statut de réfugié. En cas de doute, les décisions sont généralement favorables aux réfugiés.

Le projet de loi C-55 demande au réfugié de prouver aux enquêteurs que sa demande est justifiée. En cas de doute, la demande du réfugié sera rejetée. Je ne pense pas que cela soit juste. Les réfugiés devraient avoir le bénéfice du doute, surtout que, pour beaucoup d'entre eux, l'expulsion est synonyme d'arrêt de mort.

Je ne veux pas faire du mélodrame; c'est la simple vérité. Des études de suivi effectuées auprès de personnes qui ont été refoulées dans leur pays d'origine ont révélé que beaucoup

[*Text*]

interview when somebody goes down to see what happened to them.

The problem is particularly bothersome with respect to refugees from countries with a high occurrence of false claimants. In the case of a claimant who comes from such a country, the examiners would probably assume the claim is not a legitimate one. If the refugee is denied the benefit of the doubt, he will most likely be turned away.

That is not the "Canadian" way of doing things. We have to give the benefit of the doubt where an honest doubt exists.

Finally, I want to express my concern about the way in which Bill C-55 deals with the right of appeal. Again, we have an internationally accepted principle to which Canada has adhered in the past endangered by this ill-conceived piece of legislation.

The appeal procedure is a major method of correcting mistakes. Immigration officers, like the rest of us, make mistakes. Whether it is an appeal procedure in a court of law or an appeal procedure at an immigration hearing, the appeal procedure is an important method for correcting mistakes. If a refugee is denied the right to appeal, then the mistakes cannot be corrected, and the claimant will simply be returned to whatever situation he came from.

Bill C-55 does allow an appeal of sorts to the Federal Court, if the individual is given leave to appeal. Appeals, however, are limited to a narrow set of legal grounds, rather than to the substantive grounds, where mistakes are usually made.

The kind of mistake we are worried about is one whereby a refugee is misunderstood and the Adjudicator makes a wrong decision. It is not on moral or legal grounds. We are not worried about those mistakes. They are not likely to be many. But, if the claim for status is denied on substantive grounds as a result of the committee, then that person is very likely to get sent back to wherever he came from, and certainly he will in all likelihood be denied the leave to appeal.

Bill C-55 states clearly that there is no appeal to the Supreme Court of Canada in respect of a denial of leave to appeal. If leave to appeal is denied, that decision cannot be appealed. The government, on the other hand, can appeal a credibility determination. If the refugee has had his initial hearing and is declared a credible refugee, the government can appeal that decision. If the claimant is found to be non-incredible at the level of screening, he has no full hearing and gets no appeal; but if he is found to be credible at the screening, the minister can appeal and present new evidence against that individual.

Denying the refugee the right of appeal is bad enough, but to deny that right and then allow the minister the right of appeal is unfair and unjust.

What I want to see is a fair-handed treatment. Reasonable right of appeal is a way of correcting mistakes. It is important.

[*Traduction*]

d'entre elles avaient disparu lorsque se présentait l'enquêteur qui venait s'inquiéter de leur sort.

Le problème est particulièrement inquiétant dans le cas des réfugiés en provenance de pays où les auteurs de fausses déclarations sont nombreux. En effet, les fonctionnaires ont probablementt tendance à penser que la demande présentée par un réfugié en provenance d'un tel pays n'est pas légitime. Si on lui ôte le bénéfice du doute, le réfugié sera probablement refoulé.

Ce n'est pas une façon «canadienne» de voir les choses. Nous devons accorder le bénéfice du doute à toute demande pour laquelle existe un doute raisonnable.

Enfin, je m'inquiète des dispositions du projet de loi concernant le droit d'appel. Là encore, le projet de loi C-55 et un texte de loi mal conçu qui remet en question un principe accepté internationalement que le Canada a appliqué pendant des années.

La procédure d'appel est un important moyen de remédier aux erreurs. L'erreur est humaine et les agents d'immigration en font, eux aussi. La procédure d'appel auprès d'un tribunal ou de la Commission de l'immigration est un important moyen de rectfier les erreurs. Si on refuse tout droit d'appel au réfugié, il est impossible de rectifier les erreurs et les réfugiés risquent d'être refoulés dans leur pays d'origine.

En vertu du projet de loi C-55, les réfugiés pourront se prévaloir d'un droit d'appel auprès de la Cour fédérale s'ils ont au préalable obtenu l'autorisation d'appeler d'une décision. Cependant, les appels se limitent à quelques motifs juridiques et ne peuvent s'appliquer aux auguments de fond qui se prêtent généralement aux erreurs.

Le type d'erreur qui nous inquiète sont les erreurs d'interprétation de la déclaration du réfugié qui risquent d'amener l'arbitre à prendre une mauvaise décision. Nous ne nous inquiétons pas des erreurs d'ordre moral ou juridique, car il est peu probable que de telles erreurs soient nombreuses. En revanche, si le comité rejette la demande de statut de réfugié pour des motifs de fond, le demandeur sera vraisemblablement refoulé et n'aura aucun droit d'appel.

Le projet de loi C-55 précise clairement que toute demande d'autorisation relative à l'introduction d'une instance n'est pas susceptible d'appel à la Cour suprême du Canada. Si le juge refuse d'autoriser un appel, il est impossible d'en appeler de sa décision. Le gouvernement peut, en revanche, faire appel d'une décision attestant la crédibilité d'une demande lorsque le réfugié a passé la prermière audience et que sa revendication a été jugée crédible. Si la demande du réfugié a été jugée sans fondement au moment de la sélection, il n'a pas droit à une audience complète et ne peut interjeter appel; cependant, le ministre peut en appeler de la décision attestant que la revendication est fondée et présenter de nouvelles preuves contre le réfugié.

Il est injuste et inéquitable d'accorder un droit d'appel au ministre et de le refuser aux réfugié.

Je souhaiterais que le traitement dont font l'objet les réfugiés soit équitable. En leur accordant un droit d'appel raison-

[*Text*]

In its efforts to achieve economic efficiency and clear the backlog of refugee claimants, it is my fear that Canada is turning its back on its traditional humanitarian principles. We are politicizing our refugee policy to the extent that we may lose our reputation as a nation willing to protect those who are victims of persecution, our reputation as a nation which ensures fair and just treatment for all who call on us for help. That does not mean that we must accept all refugees; only that we must provide all with fair and just treatment.

The Chairman: Thank you, Dr. Johnson. Father Foliot, please.

Reverend Robert Foliot, Refugee Committee, St. Ignatius Church: I come as a representative of St. Ignatius Church. I come with personal experience and not legal expertise.

The St. Ignatius Refugee Committee, which is a member of the Manitoba Coalition for a Just Refugee Policy, began in 1979. It was encouraged by the Canadian government to respond to the "boat people", the South Vietnamese, and the Southeast Asian refugees. We settled 30 such people, and in so doing, we became sensitized to the plight of refugees all over the world.

Presently, we are working on 36 cases, mostly Central Americans. Some of these cases are three years old.

Since 1985, we have been successful in working with Immigration in getting only one family to come to Canada. They are an Ethiopian family, quite wealthy, who should have met Immigration criteria and did not need to take up one of the refugee places.

Why is it that Central Americans present themselves at our borders? It has been our experience that they find the embassies, the consultates, and the offices abroad inaccessible. Last year, the quotas in these offices for refugees were filled by July.

We are now working on two cases in Guatemala where the people were turned away from the Canadian embassy by local security guards.

People tell us they are afraid to go to the embassies because of surveillance. There is surveillance by political factions on both sides, and people are afraid to be seen going there.

Those who do succeed in getting an appointment find that immigration criteria are often used, the reason being that those who apply the criteria are visa officers, not people specialized in the needs of refugees.

Let me cite the example of Antonio Rivas, a Salvadoran.

In 1981, he had his home attacked by a death squad while he was out. His wife was killed; his daughter was brutally murdered. Since then, he has been wandering the countryside in El

[*Traduction*]

nable, on dispose d'un bon moyen de rectifier les erreurs. C'est important.

J'ai bien peur qu'en essayant de devenir plus efficace sur le plan économique et de diminuer les retards dans l'analyse des dossiers de revendication de statut de réfugiés, le Canada oublie sa tradition humanitaire. Nous politisons les règlements qui s'appliquent aux réfugiés au point que nous risquons de perdre notre réputation de défenseurs ds victimes de répression, d'un pays prêt à accorder un traitement juste et équitable à tous ceux qui lui demandent de l'aide. Cela ne signifie pas que nous devons accepter les réfugiés de tout acabit, mais seulement que nous devons accorder à tous un traitement juste et équitable.

La présidente: Merci Monsieur Johnson. Père Foliot, s'il-vous-plaît.

Pére Robert Foliot, Comité de réfugiés, Église St. Ignace: Je suis un porte-parole de l'Église St. Ignace. Mes commentaires s'appuient sur mon expérience personnelle et non par sur des compétences juridiques.

Le Comité de réfugiés de St. Ignace qui fait partie de la Manitoba Coalition for a Just Refugee Policy a vu le jour en 1979. Le gouvernement canadien nous a encouragé à accueillir les «réfugiés de la mer» en provenace du Vietnam du Sud, ainsi que les réfugiés de l'Asie du Sud-Est. C'est en aidant 30 de ces réfugiés à s'installer que nous nous sommes sensibilisés aux problèmes des réfugiés du monde entier.

Actuellement, nous nous intéressons au cas de 36 réfugiés, la plupart en provenance d'Amérique centrale. Certains de ces réfugiés attendent depuis trois ans.

Nous n'avons réussi à faire venir au Canada qu'une seule famille depuis 1985. Il s'agit d'une famille éthiopienne assez aisée qui aurait dû se conformer aux critères d'immigration et non pas prendre la place d'une famille de réfugiés.

Pourquoi les réfugiés en provenance d'Amérique centrale se présentent-ils à nos frontières? Nous avons constaté que nos ambassades, nos consulats et nos bureaux à l'étranger leur paraissent inaccessibles. L'an dernier, les contingents imposés par ces bureaux étaient atteints dès le mois de juillet.

Nous avons en main en ce moment deux dossiers de réfugiés guatémaltèques qui ont été refoulés à l'ambassade canadienne par les gardes de sécurité locaux.

Les gens nous racontent qu'ils ont peur de se rendre aux ambassades, en raison de la surveillance dont elle font l'objet. Les ambassades sont surveillées par les deux factions politiques rivales et les gens ont peur de se faire voir.

Quant à ceux qui parviennent à obtenir une entrevue, ils s'aperçoivent qu'on leur applique souvent les critères destinés aux immigrants, pour la bonne raison que leur demande est prise en considération par des préposés aux visas et non pas par des spécialistes des réfugiés.

Permettez-moi de citer le cas d'Antonio Rivas, un salvadorien.

En 1981, un escadron de la mort a attaqué sa maison en son absence. Sa femme a été tuée et sa fille brutalement assassinée. Depuis lors, il se cache à la campagne, ne restant jamais

[*Text*]

Salvador, never staying more than two or three nights in one place. The man is afraid. His two surviving daughters were granted refugee status in Canada because of this attack on their home. They wanted to bring their father here. We, through his daughters, encouraged him to go to the office in El Salvador where the Costa Rican Canadian official visits from time to time. He had his appointment with this official, the result of which being that he was told he could not be accepted because there were no employment opportunities for him in Canada.

Very often in these offices overseas, immigration criteria take precedence.

In the United States, it is our experience that the officers have their quotas filled also, and it is very difficult to get an interview.

With the new U.S. law preventing the undocumented from working, the refugees there find themselves facing four alternatives, the first of which is to continue to work and risk being picked up and deported.

Recently, we counselled three such Guatemalans who were in danger to apply at the office in Dallas. On their way there, two were picked up and deported. The third escaped and made his way to a bus depot in Grand Forks. By this time, he had received a letter from us indicating that we were going to do all we could to help him come to Canada. But, he also was picked up. It was only that letter, he told us, that saved him from being detained. However, he was given a deportation notice, to be executed in the event that Canada rejected his refugee application.

A second alternative is to go back to Mexico. Mexico is a poor country, overpopulated, and should not have to bear the total responsibility for Central American refugees.

The third alternative is to apply for refugee status in the United States. However, because the United States supports the regimes of Guatemala and El Salvador, the percentage of acceptance is between 2 and 3 per cent only.

The fourth alternative is to come to the border. There is not a great influx of such people. In Manitoba in 1985, there were 38 such out-of-status claims. In 1986, there were 42; and in 1987, there were 90.

That is a small number. Certainly, it is not large enough to warrant not listening to their stories. Bill C-55 would not allow Canada to listen to the stories of many because of its screening processes.

It is our conviction that Bill C-55 would turn away many fearful claimants by virtue of its one-chance question. Claimants come to the border, as I have met them there at Emerson, Manitoba, often very fearful and confused, and overwhelmed by the legal procedure. They make mistakes.

[*Traduction*]

plus de deux ou trois nuits au même endroit. C'est un homme traqué. Ses deux autres filles ont obtenu le statut de réfugié au Canada suite à l'attaque menée contre leur domicile. Elles souhaitent faire venir leur père ici. Nous avons encouragé Antonio Rivas, par l'intermédiaire de ses filles, à se présenter au bureau du Canada à El Salvador où le représentant canadien au Costa Rica se rend de temps en temps. Suite à une entrevue avec ce fonctionnaire canadien, on lui a fait savoir qu'il ne serait pas accepté au Canada car il n'y avait pas d'emploi pour lui.

Il arrive très souvent que les bureaux canadiens à l'étranger appliquent aux réfugiés les critères conçus pour les immigrants.

D'après les renseignements dont nous disposons, les agents d'immigration américains ont également atteint leur contingent et il est très difficile d'obtenir une entrevue.

Suite à l'adoption de la nouvelle loi américaine interdisant de travailler aux personnes non munies des autorisations nécessaires, les réfugiés auront quatre options. La première consiste à continuer à travailler au risque de se faire prendre et expulser.

Nous avons récemment conseillé à trois Guatémaltèques en danger de présenter une demande au bureau de Dallas. En s'y rendant, deux se sont faits prendre et ont été expulsés. Le troisième a réussi à s'échapper et a pu se rendre à la gare routière de Grand Forks. À ce moment, il avait en sa possession une lettre dans laquelle nous lui disions que nous allions faire tout notre possible pour l'aider à venir au Canada. Malheureusement, il s'est fait prendre lui aussi et c'est cette lettre qui lui a évité la prison. Cependant, il a reçu un avis d'expulsion qui prendra effet au cas où le Canada refuserait d'accepter sa demande de statut de réfugié.

La deuxième option consiste à retourner au Mexique. Le Mexique est un pays pauvre, surpeuplé à qui on ne devrait pas laisser toute la responsabilité d'accueilir les réfugiés d'Amérique centrale.

La troisième option consiste à faire une demande de statut de réfugié aux États-Unis. Cependant, les chances d'obtenir une réponse positive sont de deux à trois pour cent seulement, étant donné que les États-Unis appuient les régimes politiques au pouvoir au Guatemala et au Salvador.

La quatrième option consiste à se présenter à la frontière canadienne. Les réfugiés qui choisissent une telle option ne sont pas très nombreux. En 1985, seulement 38 demandes de ce type ont été présentées au Manitoba. En 1986, il y en a eu 42 et en 1987, 90.

Ce n'est pas énorme et les réfugiés ne sont certainement pas si nombreux que les agents d'immigration n'ont pas le temps de les écouter. Le projet de loi C-55 imposera des processus de sélection tels que les agents d'immigration canadiens n'auront plus le temps d'entendre le témoignage de bon nombre de réfugiés.

Nous sommes convaincus que le projet de loi C-55 fera peur à beaucoup de réfugiés lorsqu'ils prendront conscience qu'ils n'ont qu'une seule chance. J'ai pu constater que les réfugiés qui se présentent à la frontière, à Emerson, au Manitoba, sont

[*Text*]

Let me tell you about Chico, a 60-year old Salvadoran who came with his son. I met him at Emerson. He went through his immigration trial. He was overwhelmed by the system and became so nervous that when asked three times if he was a Canadian citizen, he responded each time that he was. Finally, at an adjournment, I told him that whatever the adjudicator asks, he must answer "no".

I have to say that the first time I went before such a tribunal, I was myself terrified—and I am more used to being in public, as you can imagine. I almost omitted claiming refugee status for the person for whom I was acting as counsel, it was so strange and so confusing an atmosphere, so formal a process.

We are concerned with the absence of independent counsel at these initial inquiries.

The eligibility determination takes place within 48 hours, which does not give a refugee who has finally made it to the border time to get himself an independent lawyer. The government will provide counsel. However, we must remember that these people come from countries where they are very suspicious of people being offered to them by the government.

I understand and agree with the government's desire to speed up the determination process, but not at the cost of preventing the claimant from acquiring independent legal counsel.

On the subject of eligibility, it is our conviction that Bill C-55 would turn away claimants because of where they have been.

The full hearing would be denied those who come from what the government considers a safe country; or, in the amended wording, "a country that complies with Article 33 of the Refugee Convention".

It would be difficult for Canada to say that the United States is not a Convention compliance country. But, as we know, and from my experience, the United States is not a safe country for many Central Americans.

We have helped many who have been pursued by the INS and threatened with deportation. Because they have spent time in the United States, many of these people will fail the eligibility screening. Bill C-55 then removes them, because they have failed eligibility, to face being pursued and deported again.

On the subject of credibility, it is our conviction that Bill C-55 would turn away claimants because of where they come from.

There appears to be three flaws in the attempt to expedite procedures by introducing credibilitry screening.

First, judgment will be influenced by the raw statistics of how other cases from that country were determined.

[*Traduction*]

souvent très craintifs et déroutés par la procédure juridique. Ils font des erreurs.

Laissez-moi vous parler de Chico, un Salvadorien de 60 ans qui est arrivé avec son fils. Je l'ai rencontré à Emerson. Lors de l'audition de sa demande d'immigration, il était si impressionné par le système et si nerveux qu'il a répondu à trois reprises qu'il était citoyen canadien. Par la suite, une fois que la séance a été levée, je lui ai dit de répondre non à toutes les questions de l'arbitre.

Je dois dire que la première fois que je me suis présenté devant un tel tribunal, j'étais moi-même très impressionné alors que j'ai quand même plus l'habitude de parler en public. L'atmosphère était si étrange et si déroutante, la procédure si réglementée, que j'ai failli oublier de demander le statut de réfugié pour la personne que je représentais.

Je m'inquiète de l'absence d'un avocat indépendant lors de ces enquêtes préliminaires.

La décision d'admissibilité est prise dans les 48 heures qui suivent le dépôt de la demande. Cela ne donne pas grand temps pour trouver un avocat indépendant au réfugié qui a déposé une demande à la frontière. C'est donc le gouvernement qui lui fournit un avocat. Cependant, il faut savoir que ces réfugiés proviennent de pays où l'on est très méfiant à l'égard des personnes désignées par le gouvernement.

Je comprends que le gouvernement veuille accélérer le processus de décision et je souscris à cet objectif, mais il ne faudrait pas que cela empêche le demandeur de statut de réfugiés de retenir les services d'un avocat indépendant.

Pour ce qui est de l'admissibilité, nous sommes persuadés que le projet de loi C-55 entraînera l'expulsion des réfugiés qui sont passés par un autre pays.

Les réfugiés provenant de pays considérés comme sûrs ou, selon les termes de la modification, d'un pays qui respecte l'article 33 de la Convention relative aux réfugiés, ne pourront bénéficier d'une audience complète.

Il serait difficile pour le Canada d'affirmer que les États-Unis ne respectent pas la Convention. Or, nous savons bien et mon expérience me le prouve, que les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour beaucoup de réfugiés d'Amérique centrale.

Nous sommes venus en aide à beaucoup de réfugiés qui ont été poursuivis par l'INS et menacés d'expulsion. Beaucoup de ces réfugiés ne seront pas jugés admissibles, étant donné qu'ils sont passés par les États-Unis. En vertu du projet de loi C-55, leur candidature sera donc rejetée parce qu'ils n'ont pas été jugés admissibles et ils feront à nouveau l'objet de poursuites et de menaces d'expulsion.

Pour ce qui est du fondement des demandes, nous sommes convaincus que le projet de loi C-55 amènera le rejet des demandes de certains réfugiés, en raison du pays d'où ils proviennent.

Il semble que la tentative d'accélération des procédures par un examen du fondement des revendications contient trois défauts.

Premièrement, la décision sera influencée par les précédents établis dans le cas d'autres demandes présentées par des réfugiés en provenance du même pays.

[*Text*]

Second, the burden of proof of credibility rests totally on the claimant, and the claimant has short notice to prepare his credible story.

Third, the decision-makers are Immigration Adjudicators and members of the Refugee Division, who are not necessarily capable of knowing the full situation in the country from which the person comes.

Let me tell you about Jose Lagos, another individual whom I met at the border. He is a Honduran. This man has been accepted as a refugee in Canada and is now awaiting his landed immigrant status. He would never have passed the credibility screening that is proposed by Bill C-55; yet he has been approved by the RSAC committee as a genuine refugee.

Why would he have failed the credibility screening?

At that time he was, I believe, the first Honduran to be accepted into Canada. Canada does not consider Honduras as a refugee-producing country.

Under Bill C-55, Jose Lagos would have the judgment about his credibility heavily weighted against him as soon as he identified himself as a Honduran. But, the RSAC committee, because it is trained in this and has all the information at its disposal—much of which I was able to provide to them—realized that this man, because he was an army deserter, was a victim of the bounty hunters who are seeking such people in Honduras. In fact, he had been shot at by a bounty hunter.

This is not common information, and it is not the experience of most Hondurans, but it was his refugee situation, and he would not have been able to tell his story under the credibility screening process.

When he told his story, he did not emphasize the facts that led to his acceptance. In his testimony under oath, he was very garbled and unconvincing. Claimants need help in telling their story. The examiners should not put the whole burden on them to tell their story clearly; rather, they should be trying to seek the facts.

In the case of Jose Lagos, the Immigration Officer that was there was very kind, but he was not aware of the danger bounty hunters posed for deserters. He was basing Jose's claim on the accidental death of his father—something that would never have led to proof of a genuine refugee claim. These individuals need a lawyer to help them prepare their case. But, because the credibility screening happens so quickly, they would never be able to have such a lawyer. In the case of Jose Lagos, we had 30 days allotted to us in which to do our research, thus enabling us to get the necessary information to RSAC.

Expediency, but not rash exclusion. We would propose an alternative that is more just than Bill C-55. We oppose Bill C-55 because of the one-chance question. We oppose it, too, because it is so rushed that obtaining independent counsel is

[*Traduction*]

Deuxièmement, il incombe entièrement au demandeur de prouver que sa demande est fondée et il dispose de très peu de temps pour préparer son témoignage.

Troisièmement, ce sont les arbitres du ministère de l'Immigration et les membres de la section du statut qui prennent la décision. Or, ils ne sont pas nécessairement bien renseignés sur le pays dont provient le réfugié.

Laissez-moi vous raconter l'histoire de José Lagos, un autre réfugié que j'ai rencontré à la frontière. Il vient du Honduras. Le Canada lui a accordé le statut de réfugié et il attend désormais de recevoir le statut d'immigrant reçu. Il n'aurait jamais pu entrer au Canada s'il avait dû prouver, comme l'exige le projet de loi C-55, que sa revendication était fondée; pourtant, le Comité consultatif sur le statut de réfugiés a reconnu qu'il était un réfugié authentique.

Pourquoi n'aurait-il pas été reconnu comme tel après examen du fondement de sa revendication?

À l'époque, il était, je crois, le premier réfugié du Honduras à être accepté par le Canada. Le Canada ne considère pas que des habitants du Honduras puissent être des réfugiés.

Si le projet de loi C-55 s'était appliqué, José Lagos aurait perdu une grande partie de sa crédibilité dès le moment où il se serait présenté comme un ressortissant du Honduras. En revanche, le Comité consultatif sur le statut de réfugié a compris, étant donné que ses membres ont la formation nécessaire et disposent de tous les renseignements voulus, dont la plupart avaient été fournis par moi, que cet homme qui avait déserté, était la cible des chasseurs de primes qui, au Honduras, sont payés pour retrouver des personnes comme lui. En fait, il avait été blessé par un chasseur de primes.

Voilà des circonstances peu courantes qui ne sont pas le lot de la plupart des habitants du Honduras. Cependant, c'était la situation que vivait ce réfugié et le processus d'examen des revendications ne lui aurait pas donné l'occasion de présenter une demande.

Lorsqu'il a raconté son histoire, il n'a pas insisté sur les détails qui ont décidé de son acceptation. Dans son témoignage sous serment, il s'est montré très confus et peu convaincant. Les réfugiés ont besoin d'aide pour exposer leur cas. Les examinateurs devraient les aider à présenter les faits plutôt que de les laisser raconter eux-mêmes leur cheminement.

Dans le cas de José Lagos, l'agent d'immigration était très sympathique mais il ignorait le danger que les chasseurs de primes représentaient pour les déserteurs. Pour lui, José revendiquait le statut de réfugié en raison de la mort accidentelle de son père. Or, ce n'était pas une raison suffisante pour obtenir un statut de réfugié. Les demandeurs de statut de réfugié ont besoin de se faire aider par un avocat. Or, étant donné que le processus d'examen des revendications serait si rapide, les réfugiés n'auraient jamais le temps de consulter un avocat. Dans le cas de José Lagos, nous avons eu 30 jours pour faire la recherche et présenter les renseignements nécessaires au Comité consultatif sur le statut de réfugié.

Il ne faut pas confondre diligence et exclusion prématurée. Nous proposerions, quant à nous, une solution plus juste que les dispositions envisagées par le projet de loi C-55. Nous nous opposons au projet de loi C-55 parce qu'il n'offre qu'une

[*Text*]

difficult; and because of the eligibility and credibility screenings.

But, we believe in a speedy system and we want a just one. We endorse the alternative model for a revised refugee determination process, prepared by the Blue Ribbon Committee on August 1, 1987.

Under that proposal, when a person arrives at the border, a two-person independent refugee board is set up, with an inquiry taking place within 10 days. That inquiry sets the date for the formal hearing, which is to take place within 30 days, and the claimant is given instruction as to how to get an independent lawyer.

The hearing takes place within 40 days, by which time all manifestly unfounded claims could be weeded out. If a person fails that hearing, a written summary of the reasons for the failure and the rejection are sent to another independent board of two people, and within 30 days, that board hands down its decision. In other words, you have a review, or an appeal.

So, within a total of 70 days, all people who come to our borders are given an oral hearing before an independent refugee board, with a review of that decision by another independent refugee board.

I believe that Canada needs refugees. Bill C-55 would screen out 52 per cent of claimants, including many genuine refugees such as Jose Lagos and Chico.

Canada needs new citizens. It is better for us to help the most needy. We will benefit more if we help those who are being hotly pursued rather than those who simply want to enjoy our Canadian lifestyle.

In that way, Canadians will be called out of their narrowness of world experience, which is too often typical of Canada. We will be called out of our egotism, and we will be able to reach out to people who are desperately in need.

In conclusion, I urge the Senate to propose amendments to Bill C-55 which will ensure that those who arrive at our border will receive a full and fair hearing, while not detracting from the speed with which these determinations must be made. If you do that, you will help Canadians to respond responsibly to those who are knocking on our doors, thereby helping Canadians achieve a greater sense of meaning and purpose.

The Chairman: Thank you, Father Foliot. Dr. Whytehead, please.

Dr. Lawrence Whytehead, Chairman, Manitoba Interfaith Immigration Council: Thank you, members of the committee. Let me say at the outset that I am not going to read my part of

[*Traduction*]

chance unique. Nous sommes contre, également, parce que la procédure est trop rapide pour permettre aux réfugiés d'obtenir l'aide d'un avocat indépendant et en raison des processus d'examen de l'admissibilité et du fondement de la revendication.

Cependant, nous sommes favorables à un processus accéléré et juste. Nous appuyons la formule révisée de détermination du statut de réfugié présentée le 1er août 1987 par le Comité Blue Ribbon.

Selon cette formule, on nomme une commission indépendante composée de deux personnes dès l'arrivée du réfugié à la frontière et l'enquête débute dix jours plus tard. Au cours de cette enquête, on détermine la date de l'audience officielle qui doit avoir lieu dans les 30 jours et le demandeur est avisé de la marche à suivre pour obtenir les services d'un avocat indépendant.

L'audience a lieu dans les 40 jours qui suivent l'arrivée du réfugié. Toutes les revendications manifestement non fondées seraient donc éliminées dans ce délai. En cas de rejet de la revendication, un résumé écrit des raisons qui ont amené la Commission à rejeter la demande est transmis à une autre commission indépendante composée de deux personnes qui doit prononcer sa décision dans les 30 jours qui suivent. En d'autres termes, une telle formule offre aux réfugiés un mécanisme de révision ou d'appel.

De cette manière, tous les réfugiés qui se présentent à nos frontières bénéficieraient, en 70 jours, d'une audience devant une commission indépendante d'examen des demandes de statut de réfugié et d'une révision de cette décision par une autre commission indépendante.

À mon avis, le Canada a besoin des réfugiés. Le projet de loi C-55 éliminerait 52 p. 100 des demandes de statut de réfugié, y compris celles de réfugiés authentiques comme José Lagos et Chico.

Le Canada a besoin de nouveaux citoyens. Pourquoi ne pas venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin? Il est plus rentable pour nous de venir en aide à ceux qui se font harceler dans leur pays, plutôt qu'à ceux qui veulent tout simplement profiter du niveau de vie canadien.

Ce serait un moyen pour les Canadiens de s'ouvrir au monde. Nous devons sortir de notre égoïsme et nous mettre à l'écoute des personnes qui ont désespérément besoin d'aide.

En conclusion, je demande instamment au Sénat de proposer des modifications au projet de loi C-55 afin de faire en sorte que les réfugiés qui se présente à nos frontières bénéficient d'une audience complète et équitable sans pour autant retarder la prise de décision. En proposant de telles modifications, vous aiderez les Canadiens à répondre de manière responsable à ceux qui sollicitent leur aide et, par le fait même, à se sentir utiles.

La présidente: Merci, Père Foliot. Dr Whytehead s'il-vous-plaît.

M. Lawrence Whytehead, président, Manitoba Interfaith Immigration Council: Messieurs et Mesdames membres du comité, je vous remercie. Permettez-moi de dire, en premier

[*Text*]

the brief. I will emphasize one or two points in trying to sum up.

Let me explain what the Manitroba Interfaith Immigration Council is all about.

It started soon after World War II when there were great numbers of immigrants from Europe. It did a lot of good work then. Now, however, it deals exclusively with refugees. It has nothing to do with the ordinary migrant.

It has founded a reception house for accommodating government-sponsored refugees temporarily while they get permanent accommodation. A good deal of orientation of new refugees to Canadian life is done in that setting, while they are awaiting permanent accommodation.

The Manitoba Interfaith Immigration Council deals chiefly with refugees who are selected overseas, and not those claiming refugee status at our borders. Heather Macdonald is one of those involved in this organization.

My main concern is with the protection of genuine refugees. I am worried about the question of legal counsel, which has been referred to already. Bill C-55 originally stated that if a refugee did not choose his own counsel, the government would appoint counsel for him.

This has been removed, as I understand it, from the body of the bill and will be dealt with by regulation. I am worried that the regulations, which are subject to less monitoring and oversight than the bill itself, will perpetuate what was originally in the bill.

The proposed Section 48.01 deals with the return of certain claimants to a Convention complying country as a result of pre-screening before a credibility hearing.

As has been made abundantly clear, a country may be safe for some people but not for others. The United States is not safe for Central Americans. There are many similar instances in Europe.

For instance, a group of Iranians arrived in Holland from Turkey in 1985. They were returned to Turkey at once, even though Turkey was known to send Iranians back to Iran. So, Turkey was not a safe country for Iranians.

Second, circumstances change so quickly that there is apt to be a long delay before new circumstances are taken into consideration in determining the ongoing status of what used to be considered a safe country.

Third, the fact that the decision as to which countries are considered safe is made by cabinet is bound to result in deci-

[*Traduction*]

lieu, que je ne vais pas reprendre ici oralement la partie du mémoire que j'ai rédigée. J'aimerais simplement reprendre une ou deux des idées qui y sont exprimées.

Permettez-moi d'abord de vous expliquer un peu en quoi consiste le Manitoba Interfaith Immigration Council.

Cet organisme a été fondé peu après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, à l'époque où de nombreux immigrants arrivaient d'Europe. Le Conseil s'est montré très efficace. À l'heure actuelle, il s'occupe exclusivement de réfugiés et pas du tout des immigrants ordinaires.

Le Conseil a créé un centre d'accueil pour recevoir à titre provisoire les réfugiés parrainés par le gouvernement, en attendant que ces personnes trouvent un logement permanent. C'est dans ce centre d'accueil qu'on tente d'orienter les réfugiés afin de leur apprendre, pendant qu'ils attendent un logement, comment se débrouiller au Canada.

Le Manitoba Interfaith Immigration Council s'occupe principalement de réfugiés inscrits à l'étranger, non des réfugés qui, à nos frontières, revendiquent ce statut. Heather Macdonald est une des responsables de ce secteur.

Ma préoccupation est la protection des réfugiés authentiques. Or, je m'inquiète des dispositions touchant les conseils juridiques, question dont on a parlé tout à l'heure. Au départ, le projet de loi C-55 prévoyait que si un réfugié ne procédait pas, de son propre chef, au choix d'un conseil, le gouvernement lui en attribuerait un.

Cette disposition a été, me semble-t-il, supprimée du corps du projet de loi et fera l'objet d'une réglementation ultérieure. Or, c'est justement cela qui m'inquiète car les règlements sont soumis à un contrôle et à un examen moins grand que les dispositions d'un projet de loi et je crains que la réglementation adoptée ne reprenne cette disposition qui se trouvait initialement dans le projet de loi.

Le paragraphe 48.01 dont l'adoption est envisagée traite du renvoi, dans un pays qui se conforme à la Convention, de certains demandeurs à la suite d'une présélection qui se ferait dans le cadre d'une audience ayant pour but de jauger la crédibilité de l'intéressé.

Il a été clairement démontré que tel ou tel pays peut ne présenter aucun danger pour certaines personnes mais que, pour d'autres, la situation peut être bien différente. Les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour les personnes originaires d'Amérique centrale. Il en est souvent de même en Europe.

Prenons l'exemple d'un groupe d'Iraniens arrivés en Hollande en 1985, en passant par la Turquie. Ces personnes furent immédiatement refoulées vers la Turquie bien qu'on ait su que la Turquie avait pour habitude de renvoyer les ressortissants iraniens en Iran. Ainsi, la Turquie n'était pas un pays sûr pour les Iraniens.

Deuxièmement, les situations évoluent si rapidement qu'un certain temps risque de s'écouler avant que les autorités ne parviennent à intégrer les nouvelles circonstances lorsqu'il s'agit de décider si tel ou tel pays demeure ou est devenu un pays sûr.

Troisièmement, étant donné que c'est le Cabinet qui décide quels sont les pays sûrs, il est clair que la décision va être

[*Text*]

sions influenced by economic and political considerations, to the detriment of protection and safety objectives.

Fourth, the Convention compliant country may refuse admission to returned claimants. While we may put them on the airplane to be returned to the safe country from which they came, the Convention compliant country may not accept them. They will send them on to another country, and eventually they will end up back in their home country, the country from which they fled in fear.

Let me speak to the appeal process, which has already been referred to by the previous speaker. Regulative decisions may be appealed to the Federal Court only on points of law and not on fact, and then only by leave. Because mistakes will inevitably be made on occasion, it is essential that there be an appeal mechanism to correct such mistakes.

Second, the requirement that the claimant leave Canada pending the appeal exposes the claimant to the same risks that I mentioned earlier in connection with safe countries. He may not be safe in the country to which he has to go back while the appeal is pending.

In conclusion, I would state that protection means that there must be certain fundamental requirements. First, it means that all claimants must have the right to a fair and open trial. To ensure this, there has to be open access without pre-screening, and that access must be to an oral hearing.

Second, they must have counsel of their own choice, and that means adequate time to procure counsel to play a part in selecting counsel.

Third, the decision-maker must be independent. He must be removed from the Department of Immigration and, hopefully, have expertise in refugee matters.

Finally, there must be appeal of a negative decision by right and not by leave.

Thank you for your attention.

The Chairman: Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

Senator Nurgitz: Dr. Whytehead, let me state at the outset that all regulations of the federal government come before the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulatory Scrutiny, at which point 13 criteria are applied, including conformity with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and various provisions of natural justice: the right to be heard, the right to full answer and defence, et cetera.

[*Traduction*]

influencée par des considérations d'ordre économique et politique, et cela au détriment des considérations de sécurité et du souci d'assurer la protection des intéressés.

Quatrièmement, un pays qui se conforme à la Convention peut toujours refuser d'admettre des réfugiés qui y seraient renvoyés. On peut toujours mettre des gens à bord d'un avion et les renvoyer vers le pays sûr dont ils arrivent, mais le pays signataire de la Convention peut néanmoins ne pas les accepter. Les personnes en cause seront donc réexpédiées vers un pays tiers et risquent, en fin de compte, de se retrouver dans leur pays d'origine, c'est-à-dire dans le pays d'où la peur les avait fait fuir.

Permettez-moi de parler un peu de la procédure d'appel déjà évoquée par l'intervenant précédent. Les décisions de nature réglementaire ou administrative peuvent être portées en appel devant la Cour fédérale mais seulement sur des questions de droit et non sur des questions de fait, et même à cela seulement après en avoir obtenu l'autorisation. Étant donné qu'il arrive que des erreurs soient commises, il est tout à fait essentiel de prévoir un mécanisme d'appel.

Deuxièmement, l'obligation imposée au demandeur de quitter le Canada en attendant l'audition de son appel l'expose aux risques dont j'ai parlé tout à l'heure à l'égard des pays sûrs. L'intéressé ne sera pas nécessairement en sécurité dans le pays qu'il doit rejoindre en attendant l'audition de son appel.

En conclusion, je tiens à dire que si l'on entend garantir la protection des intéressés, il faut s'entendre sur un certain nombre d'exigences de base. D'abord, il faut garantir à tous les postulants le droit à un procès impartial et public. Il faut pour cela garantir à tous, sans sélection préalable, le droit à une audition orale de sa cause.

Deuxièmement, chacun doit pouvoir être représenté par le conseil de son choix et cela veut dire qu'il convient d'accorder à chacun un délai suffisant pour obtenir les services d'un conseil et le droit de choisir celui-ci.

Troisièmement, le décisionnaire doit être impartial et indépendant. Il ne doit pas appartenir au ministère de l'Immigration mais doit, cependant, on l'espère, avoir une bonne connaissnce de l'ensemble de la question.

Et enfin, il faudrait que le droit d'interjeter appel d'une décision de refus soit automatique et non pas être soumis à l'obtention d'une autorisation préalable.

Je vous remercie de m'avoir écouté.

La présidente: Je passe la parole au sénateur Nurgitz pour poser les premières questions.

Le sénateur Nurgitz: D[r] Whytehead, permettez-moi de dire en premier lieu que toute disposition réglementaire envisagée par le gouvernement fédéral est soumise au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen réglementaire. Le Comité examine une telle disposition à la lumière des 13 critères retenus, y compris le respect des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et de divers principes de justice naturelle: le droit à l'audition de sa cause, le droit de voir répondre à ses questions, le droit d'être défendu etc.

[*Text*]

I am co-chairman of that committee. Most of my colleagues make fun of my participation because it is rather dull, but it is a very important committee.

Another matter I would like you to comment on is your deep concern about the appeal process. Your concern, I take it, extends to the fact that it is only the narrow ground of a legal matter that is to be disposed of on appeal. You are worried about erroneous findings of fact.

Dr. Whytehead: Yes.

Senator Nurgitz: Have you read the proposed Section 83, as contained in Bill C-55?

Dr. Whytehead: No, I have not.

Senator Nurgitz: Section 83 does say that an appeal lies with leave on an application, and there are three grounds, not just one. The second one is an error in law, as you pointed out. But, the first one has to do with where the determination process "failed to observe a principle of natural justice".

In all legal systems there is a whole range of principles of natural justice: the right to be heard, the right to full answer and defence, the right to cross-examine, et cetera.

The third ground is that the decision is based on an erroneous finding of fact.

Neither of you gentlemen touched on that. You dealt with the second one only.

Let me just get back to Dr. Johnson. I am a little troubled by the second paragraph of your brief. You state:

> By shifting the initial screening and selection of refugees to Canadian embassies in foreign countries, distortion or abandonment of our humanitarian principles—

What in Bill C-55 leads you to believe that more will be done at our embassies abroad than is done, say, at Pearson International Airport, or at Emerson?

Dr. Johnson: Some months ago, the junior minister for Immigration, Gerry Weiner, told me of the intent to shift selection to the embassies rather than have selection made at Canadian borders. I presume the legislation the government has put forward is going to achieve that goal. If not, why would he have stated it as a goal?

I am concerned about this for reasons that Heather Macdonald and Father Foliot have indicated.

Fr. Foliot: If the government states that 62 per cent of the claimants will be rejected, then this 62 per cent have nowhere else to go but to the embassies.

Senator Nurgitz: Is there something in Bill C-55 that leads you to this understanding? This emphasis on refugee applications from outside is novel to me. I had not noticed it before.

[*Traduction*]

Or, je suis vice-président de ce comité. Certains de mes collègues se moquent parfois de ma participation à ce comité car les débats y sont souvent un peu ennuyeux mais, tout de même, il s'agit d'un comité très important.

J'aimerais également évoquer la question de votre inquiétude touchant la procédure d'appel. Si j'ai bien compris, votre inquiétude est fondée sur le fait qu'un appel ne peut être interjeté que sur une étroite question de droit. Or, ce qui vous préoccupe c'est la possibilité qu'il y ait eu erreur de fait.

M. Whytehead: C'est effectivement cela.

Le sénateur Nurgitz: Avez-vous pris connaissance de l'article 83 envisagé dans le cadre du projet de loi C-55?

M. Whytehead: Non.

Le sénateur Nurgitz: L'article 83 prévoit effectivement qu'appel ne peut être interjeté que sur autorisation, mais trois motifs d'appel sont prévus et non seulement un comme vous l'avez noté, Le second motif c'est effectivement l'erreur de droit, mais le premier motif c'est lorsque la procédure ayant abouti à la décision «n'a pas observé un principe de justice naturelle».

On trouve, dans tous les systèmes juridiques, toute une gamme de principes de justice naturelle: le droit d'être entendu, le droit d'obtenir une réponse à ses questions, le droit d'être défendu, le droit de contre-interroger, etc.

Le troisième motif est celui d'une décision fondée sur une erreur de fait.

Ni l'un ni l'autre de nos intervenants n'en ont parlé. Vous n'avez évoqué que le deuxième motif.

Permettez-moi, un instant, d'en revenir à ce qu'a dit le D[r] Johnson: je suis un peu troublé par ce que contient le second paragraphe de votre mémoire.

> Vous y déclarez qu'en confiant la sélection initiale des réfugiés aux ambassades canadiennes installées dans les pays étrangers, on déforme ou abandonne les principes humanitaires dont on s'inspirait jusque-là . . .

Comment pouvez-vous penser, à la lecture du projet de loi C-55, que nos ambassades à l'étranger vont prendre des mesures de nature différente de celles qui pourraient être prises soit à l'Aéroport international de Pearson soit à Emerson?

M. Johnson: Il y a plusieurs mois, le ministre d'État à l'Immigration, M. Gerry Weiner, m'a fait part de l'intention qu'avait le gouvernement de confier le tri des réfugiés aux services de nos ambassades à l'étranger au lieu de procéder à cette opération aux frontières canadiennes. J'imagine que les textes dont le gouvernement envisage l'adoption vont dans ce sens. Sinon, pourquoi aurait-il fait part de cet objectif?

Je m'inquiète de cela pour les mêmes raisons que celles qu'ont exposées Heather Macdonald et le père Foliot.

Le père Foliot: Si le gouvernement déclare que 62 p. 100 des postulants vont voir rejeter leur demande, il est clair que ces 62 p. 100 ne pourront que s'adresser au service des ambassades.

Le sénateur Nurgitz: Avez-vous trouvé dans le projet de loi C-55 une disposition qui autoriserait une pareille interprétation? L'importance que vous attribuez au fait que les réfugiés

[*Text*]

Dr. Johnson: Perhaps you misunderstood, or maybe I did not make myself clear. If the selection at the border is closed down, or is materially decreased, and if they can no longer fly in and declare themselves as refugees in Canada, then where else will they go?

Senator Nurgitz: Let me just touch on the subject of the independence of the person making the determination. You said they would be appointed and serve at the pleasure of the Governor in Council.

My understanding is that it is during good behaviour, not "at pleasure". It is a fixed term.

Dr. Johnson: Is that correct? What about the two boards? Did they not just close them down at pleasure?

Senator Nurgitz: Nothing has been closed down, sir. The method of appointment is no different. A judge is appointed to sit to age 75, subject to good behaviour. I am having difficulty understanding why you presume these people, whomever they may be, to be less impartial than anyone else who is appointed to a board.

The members of the RSAC are appointed by the minister. There is one person who can change you. At least, if you had Governor in Council, you would have to have a whole cabinet wanting to change you.

Dr. Johnson: My concern is that if the board or group that is appointed, whether by a minister or by the Governor in Council, has no equivalent of tenure, and can be dismissed at any time, then it is not likely that that board will make many decisions that will be unacceptable to its appointing authority. Independence is what I am after.

Senator Nurgitz: The current appeal board has a fixed term, as will what is proposed. I do not see any difference. Neither is appointed "at pleasure". They may well be at good behaviour. I am sure you hope they are, as do I.

The Chairman: Let me read to you the proposed Section 63. It reads:

> Each permanent member of the Refugee Division and each permanent member of the Appeal Division shall be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for a term not exceeding five years, but may be removed by the Governor in Council at any time for cause.

That is during good behaviour. The temporary members are appointed to hold office during pleasure and for a term not exceeding two years.

Section 61 is also relevant to these discussions. It reads:

[*Traduction*]

aient à déposer leur demande à l'extérieur du Canada me surprend. Je n'y avais pas songé auparavant.

M. Johnson: Peut-être m'avez-vous mal compris, ou peut-être me suis-je mal expliqué. Si l'on supprime la sélection aux frontières, ou si on en réduit la possibilité, les gens ne pourront plus arriver au Canada et y revendiquer le statut de réfugié. Où pourront-ils donc aller?

Le sénateur Nurgitz: Permettez-moi simplement de dire deux mots sur l'indépendance de la personne chargée de prendre la décision. Vous avez dit que cette personne serait nommée par le gouverneur en conseil et serait révocable.

Si j'ai bien compris, ces personnes sont inamovibles et qu'elles ne peuvent être révoquées qu'en cas d'inconduite et non «selon le bon plaisir» du gouverneur en conseil. Il s'agit donc d'un mandat d'une durée déterminée.

M. Johnson: Est-ce bien cela? Qu'en est-il des deux commissions? Ne les ont-ils pas simplement éliminées en vertu d'un pouvoir discrétionnaire?

Le sénateur Nurgitz: Monsieur, rien n'a été supprimé. Le mode de nomination n'est aucunement différent. Un juge est nommé et est inamovible jusqu'à 75 ans. J'ai du mal à comprendre pourquoi vous pensez que ces personnes, quelles qu'elles soient, seraient moins impartiales que toute autre personne nommée comme membre d'une commission.

Les membres du CCSR sont nommés par le ministre. Une personne a le pouvoir de vous muter. Si au moins les membres étaient nommés par le gouverneur en conseil il faudrait que le Cabinet tout entier s'entende pour vous muter.

M. Johnson: Ce qui m'inquiète c'est que si la commission ou le groupe de personnes nommées, que ce soit par le ministre ou par le gouverneur en conseil, n'est pas, en quelque sorte, nommé à titre inamovible, il peut être remplacé en tout temps, et cela peut avoir pour résultat que les membres de la commission ne seront pas portés à prendre des décisions que n'approuveraient pas ceux qui les ont nommés. Ce que je voudrais c'est que cette commission soit indépendante.

Le sénateur Nurgitz: Les membres de l'actuelle commission d'appel sont nommés pour une durée déterminée tout comme doivent l'être les membres de l'organisme dont la création est envisagée. Je ne vois qu'une différence. Ni l'un ni l'autre n'est révocable. Il se peut qu'ils soient nommés à titre inamovible. J'espère qu'ils le seront, comme vous l'espérez vous aussi.

La présidente: Permettez-moi de vous donner lecture de l'article 63 tel qu'envisagé. Voici ce qu'il prévoit:

> Les titulaires de chacune des sections sont nommés par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve de révocation motivée.

Il s'agit donc d'une nomination à titre inamovible. Les membres suppléants sont nommés pour un mandat maximal de deux ans, mais à titre révocable.

Il convient également d'examiner l'article 61. Voici ce que prévoit ce texte.

[*Text*]

> The Refugee Division shall consist of not more than sixty-five full-time permanent members and such number of additional members as are appointed—

There is no quantifying of the number of part-time members that may be appointed.

Dr. Johnson: Do I understand, then, from the remarks thus far that my concern over independence is unjustified?

The Chairman: No, that is not what I am saying. I am simply pointing out how the proposed legislation would read.

If we are talking about work overloads, an insurmountable number of cases, this proposal only allows 65 full-time members, who are appointed during good behaviour. They can then add as many part-time members as they want.

And you are correct about that; they are appointed during pleasure.

Your concern may be a valid one, because we do not know what numbers there will be. Indeed, we may very well consider the total membership of the board as hardly sufficient to deal with the workload.

Dr. Johnson: Thank you for clarifying that.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: I am glad you raised the point about the difficulties of more and more refugee claimants arriving at our embassies and consulates abroad. The average Canadian is under the impression that we have embassies and consulates in every country, which is far from being the truth, as you know. We have some well equipped embassies and consulates in the Western countries: France, Great Britain, the United States, et cetera. Not so in the Third World; not so in the refugee-producing countries.

I have witnessed dozens and dozens of people waiting for hours and hours at our embassies, and the staff not being able to cope with it. If we increase their workload, it would be akin to saying that we do not want the system to work at all.

We do not have embassies in those countries that would benefit most by this proposed legislation. I am thinking particularly of countries in Latin America, such as Bolivia, Panama, Paraguay, and most of the small countries. We do not have embassies in most African countries. And we close embassies and consulates from one year to another. Our embassy in Ecuador was closed last year.

Most people in Canada cannot imagine that going to an embassy in a country where there are refugees is a risk in itself, a terrible risk. I have had Canadian embassy staff point out to me people who are spies from various groups. So, if I were in danger, just walking to the Canadian embassy would probably do it for me.

[*Traduction*]

> La section du statut se compose d'un maximum de soixante-cinq membres titulaires à temps plein et les membres éventuellement nommés . . .

Rien n'indique le nombre de membres à temps partiel qui pourront être nommés.

M. Johnson: D'après vous, donc, je ne devrais pas m'inquiéter quant à l'indépendance de cet organisme?

La présidente: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Je vous expose simplement ce que prévoit le texte envisagé.

Pour ce qui est du surmenage, du nombre excessif des dossiers à examiner, on voit que, d'après le projet, la commission ne comportera que 65 membres à plein temps, nommés à titre inamovible. On peut leur adjoindre autant de membres à temps partiel que l'on veut.

Là vous avez raison, ces derniers sont nommés à titre révocable.

Peut-être votre inquiétude est-elle justifiée étant donné que nous ne savons pas combien seront les membres. Il est possible que l'ensemble des membres de la commission ne suffisent pas à la tâche.

M. Johnson: Je vous remercie d'avoir éclairci ce point.

La présidente: C'est au tour du sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Je suis heureux que vous ayez soulevé la question des difficultés que vont soulever les personnes de plus en plus nombreuses qui se rendront dans nos ambassades et nos consulats à l'étranger pour revendiquer le statut de réfugié. Le Canadien moyen pense que nous entretenons des ambassades et des consulats dans tous les pays, ce qui, comme vous le savez, est loin d'être exact. Nous possédons des ambassades et des consulats bien équipés dans les pays occidentaux: en France, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et ainsi de suite. Cela n'est pas vrai du Tiers-Monde et cela n'est pas vrai des pays dont proviennent la plupart des réfugiés.

J'ai pu constater dans certaines de nos ambassades des douzaines et des douzaines de personnes qui attendaient pendant des heure entières, le personnel n'étant pas à même de s'occuper de tous ces gens. Si nous augmentons encore la charge de travail, nous reconnaissons en fait que nous ne tenons pas à voir le système fonctionner.

Nous ne possédons pas d'ambassade dans les pays les plus susceptible de bénéficier des textes envisagés ici. Je pense en particulier aux pays d'Amérique latine tels que la Bolivie, le Panama, le Paraguay et la plupart des petits pays. Dans la plupart des pays africains nous n'avons pas d'ambassade et d'une année à l'autre nous fermons certaines de nos ambassades et consulats. L'année dernière, par exemple, nous avons fermé notre ambassade en Equateur.

La plupart des Canadiens ne s'imaginent pas que de se rendre à l'ambassade dans un pays où il y a des réfugiés est un risque en soi, un risque très grave. J'ai été dans des situations où des membres du personnel d'une ambassade canadienne me montraient telle ou telle personne qui espionnait pour le compte de divers groupes. Ainsi, la personne qui se trouve en danger risque de se compromettre gravement du simple fait de se rendre à l'ambassade du Canada.

[*Text*]

I thank you for raising that point. I agree with all that have you said. I am just sorry that more people don't.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: Having listened to you present your brief, I take it, there is not much about Bill C-55 that you find favour with.

You have even offered an alternative to this bill. You can imagine that it would be a very difficult task indeed for a Senate committee to persuade the government that its favoured strategy is not desirable; that it should adopt the Senate's course of action. It remains to be seen what will happen with Bill C-84.

That being your counsel, if Senator Jerry Grafstein were here, he would say that you are giving us a very difficult task indeed.

Recognizing the difficulties that that may pose, even if it were our proposed course of action, what kind of changes could be made to Bill C-55 that would make it better?

I am also going to pose a few questions to you in relation to the "safe third country" test, which, of course, is a key provision in the bill.

For example, according to the minister, the cabinet could prescribe the United States as a safe country, with exceptions then being listed in respect of the nationals of those countries to which the United States would normallly return refugee claimants in the event of a negative decision on the determination process.

There is also the question of who draws up the list in the first place. Under the provisions of Bill C-55, it is the cabinet. It has been suggested that it would be better if someone else were to set the list, thus avoiding any conflict between political or international type of concerns and the proper concerns of refugees.

The minister said in his testimony that the government is in the process of negotiating bilateral arrangements to ensure that claimants not be sent back to countries where they could be persecuted.

Despite what we might think is a retrogressive step in terms of limiting the access, the only solution in the long run to the refugee problem lies in international co-operation and also in assistance for combatting the root causes. But, that is a philosophy that is not relevant here.

Do you have any views along those lines.

Dr. Johnson: Are you asking that question of me?

Senator Spivak: I am putting the question to the group generally. The Senate is going to be faced with the very difficult task indeed of attempting to get the government to change the substantive principles of Bill C-55, in my opinion. We may attempt it. I am not suggesting to you that we are not going to attempt it at this point in time, or that we are. I am asking you

[*Traduction*]

Je vous remercie d'avoir soulevé cette question. Je suis d'accord avec ce qui vous avez avancé. Je regrette simplement que ce ne soit pas l'opinion de la majorité.

La présidente: C'est au tour du Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: D'après le mémoire que vous avez présenté, il ne semble pas y avoir, dans le projet C-55, beaucoup d'éléments qui trouvent grâce à vos yeux.

Vous avez même présenté un contre-projet. Vous comprenez sans doute combien il serait difficile pour un comité du Sénat de persuader le gouvernement que la stratégie adopté par celui-ci n'est pas la bonne et qu'il devrait la remplacer par les dispositions que lui recommande de le Sénat. Reste à voir ce qui va se passer avec le projet de loi C-84.

Compte rendu de ce que vous avancez, je pense que le Sénateur Jerry Grafstein, s'il était ici, vous dirait que vous nous avez imposé une tâche très difficile.

Sans ignorer les difficultés que cela pourrait poser, même si nous étions nous-mêmes persuadés du bien-fondé de cette orientation, quels pourraient être les changements permettant d'améliorer le projet de loi C-55?

J'aimerais également vous poser quelques questions touchant le critère du «pays tiers considéré comme sûr» qui constitue, c'est clair, une des dispositions clés du projet de loi.

D'après le ministre, par exemple, le Cabinet pourrait décider que les États-Unis constituent un pays sûr, tout en prévoyant des exceptions concernant les ressortissants de certains pays vers lesquels les États-Unis refouleraient normalement les demanteurs en cas de rejet.

Il faut également se demander qui va se charger de dresser la liste. Selon le projet de loi C-55, cette tâche appartient au Cabinet. Certains soutiennent qu'il serait préférable de confier la rédaction de cette liste à quelqu'un d'autre et d'éviter ainsi que des considérations de politique intérieure ou internationale viennent influencer un débat où doit primer la sécurité des réfugiés.

Lors de son exposé, le ministre a déclaré que le gouvernement est en train de négocier des accords bilatéraux visant à assurer que les demandeurs ne seront pas refoulés vers des pays où ils risquent de subir des persécutions.

Bien que les dispositions envisagées constituent un recul puisqu'elles limitent l'accès, la seule solution à long terme que l'on puisse envisager au problème des réfugiés passe par une amélioration de la coopération internationale et la multiplication des efforts déployés pour combattre les causes du phenomène. Mais voilà des considérations auxquelles on ne saurait s'arrêter ici.

Que pensez-vous de tout cela?

M. Johnson: Est-ce à moi que vous posez la question?

Le sénateur Spivak: Ma question s'adresse au groupe tout entier. Le Sénat va devoir faire un effort très considérable pour tenter de convaincre le gouvernement qu'il doit modifier les principes sur lesquels est fondé le projet de loi C-55. Peut-être allons-nous tenter de le faire. Je ne peux pas, à l'heure actuelle, vous dire ce que nous allons faire mais je vous demande de me

[*Text*]

whether there are things, leaving intact this particular system, that you believe would improve the bill?

Dr. Johnson: I can cite three things right off. First, when somebody appears at our southern border, we do not have to send them back to the United States. We can admit them provisionally into Canada and keep them in a respectable hotel for a few days until matters get settled. We do not have to send them away from our border in those situations where they are in danger of being sent on to their country of origin.

Second, we can train officers at each of our embassies, not as immigration officers to apply immigration criteria, but as refugee specialists to handle the situations in refugee-producing countries and in the particular problems of refugees.

If a refugee has worked as a campesino and is not well educated, these officers should be trained to draw out, in their questioning, the information they need, not just reject them because they are not as verbal as middle-class Canadians would be.

Third, sufficient time should be provided to allow for the gathering of evidence to prepare for cases.

As you know, criminal court cases are granted delays until both parties are fully prepared to begin.

I realize this does not mean five years, but sufficient time should be granted to properly prepare a case for a refugee claimant.

A country as rich and as powerful and kind-hearted as ours can do little less than provide that amount of time.

Senator Spivak: Are you speaking of the initial screening for eligibility, the hearing where there is going to be a lawyer?

The people who drew up the bill think it will take only three or four days, but it is my understanding that there is nothing in the bill to limit that time frame.

Dr. Johnson: Is it not 48 hours?

The Chairman: That was in a press report statement, I believe, but it is not in the bill itself.

Senator Spivak: It struck me, for example, that this was a way in which the efficiency of the bill could be easily thwarted. If the lawyers held up that portion of it, there would be no way of quickly processing people, as is the aim of this bill.

[*Traduction*]

dire, à supposer qu'on maintienne le système ici envisagé, s'il existe des moyens d'améliorer le projet de loi?

M. Johnson: Dans l'immédiat, je peux dire trois choses. D'abord, lorsque quelqu'un se présente à notre frontière sud, il n'est pas nécessaire de les refouler vers les États-Unis. Nous pouvons les laisser entrer à titre provisoire au Canada et les loger dans des hôtels convenables pendant les quelques journées nécessaires pour régler leur situation. Il n'est pas nécessaire de les refouler à la frontière s'ils risquent d'être ensuite renvoyés dans leur pays d'origine.

Deuxièmement, nous pourrions former dans chacune de nos ambassades des personnes qui ne seraient pas chargées simplement d'appliquer les critères de la réglementation qui régit l'immigration, qui ne seraient pas chargées d'agir à titre de fonctionnaires de l'immigration mais en tant que spécialistes du problème des réfugiés, capables de faire face aux situations qui peuvent surgir dans les pays dont sont issus les réfugiés et capables de résoudre les problèmes que tout cela peut entraîner.

Si, par exemple, un réfugié a travaillé en tant qu'ouvrier agricole et n'a pas bénéficié d'une éducation plus large, les fonctionnaires devraient être formés à des techniques leur permettant, lors des interviews ou des interrogatoires, d'obtenir les renseignements voulus et non pas simplement de rejeter les postulants aux motifs qu'ils ne possèdent pas le vocabulaire ou la manière qu'on s'attend à trouver chez un Canadien moyen.

Troisièmement, il convient d'accorder des délais suffisants pour permettre aux intéressés de réunir les preuves devant leur permettre de préparer leur cause.

Comme vous le savez, dans les affaires pénales on prévoit toujours des délais permettant aux deux parties d'assurer une préparation complète de leur dossier.

Je sais bien qu'on ne peut quand même pas accorder cinq ans à tous mais il convient d'accorder un délai qui permet de bien préparer le dossier de toute personne revendiquant le statut de réfugié.

Un pays riche, puissant et généreux comme le nôtre doit faire au moins cela.

Le sénateur Spivak: Ce que vous dites vaut-il pour la décision initiale d'admissibilité, c'est-à-dire l'audition au cours de laquelle l'intéressé pourrait être accompagné par un avocat?

Les réducteurs du projet de loi pensent que cela ne devrait prendre que trois ou quatre jours mais, si j'ai bien compris, rien dans le projet de loi n'impose ce calendrier.

M. Johnson: La période prévue n'est-elle pas de 48 heures?

La présidente: C'était ce qui a été déclaré dans un communiqué de presse mais je ne pense pas que cela ait été repris dans le projet de loi.

Le sénateur Spivak: Ce qui m'a frappé c'est que cela pourrait permettre de faire obstacle à une bonne application des dispositions du projet de loi. À supposer que les avocats aient recours à des moyens dilatoires, on ne pourra plus assurer un traitement rapide et efficace des dossiers, ce à quoi le projet de loi est justement censé contribuer.

[*Text*]

Dr. Johnson: The immigration lawyers with whom I have spoken are concerned there is not enough time to be adequately prepared. But, I can see your point. We must also safeguard against procedural battling, which would serve only to delay procedures. There must be an in-between ground which would give sufficient time to do the job right.

Asking for unnecessary time just delays the eventual outcome. I certainly would be sensitive to that. I believe we can find that middle ground.

You asked how we feel the bill could be strengthened. In response, I would suggest that there be sufficient time to prepare cases; that the claimant be permitted to live in the country while the case is being prepared; and training of special people within the embassy structure to handle refugee claims.

Those are my three recommendations.

Senator Spivak: One of the big fears is that people who shouldn't be screened out will be. There were some safeguards in that respect in the bill originally which are not now there.

I am wondering whether you have any thoughts on how to make the legislation sufficiently precise that that does not in fact happen.

Fr. Foliot: Given our geographical location, Central Americans, who are numerous in terms of their refugee population, have to come through the United States, spending some time there, and that very fact would make them ineligible, as the United States will no doubt be considered a Convention compliance country.

The bill should take into consideration how Canada is geographically situated. Central Americans are going to have to spend time in the United States en route. Yet, they cannot be sent back to the United States, because the United States has made it very clear that they are not welcome in that country. There is no work and no assistance for them, and they will be deported when they are picked up.

Dr. Whytehead: I should like to respond to your comment as to who would determine the list of "safe" countries.

I would suggest that the committee consider involving UNHCR in the establishment of the "safe country" list. It is a body that could be considered unbiased.

Senator Spivak: The minister did say, I believe, that that office would be involved in drawing up that list.

The Chairman: It is being consulted.

Senator Spivak: Yes, that it would be consulted; not that it would draw up the list.

Senator Fairbairn: As it happens, I have the minister's testimony here. It will give you an idea of why this is such a difficult conundrum.

[*Traduction*]

M. Johnson: Plusieurs avocats, spécialistes du droit de l'immigration, craignent que les délais prévus ne permettent pas de bien préparer les dossiers. Je peux, cependant, comprendre votre point de vue. Il faut également décourager les manœuvres procédurières visant à faire de l'obstruction. Il convient donc d'atteindre un juste milieu qui laisse aux parties le temps de se préparer.

La multiplication excessive des délais ne fait que retarder l'issue de la cause. Je suis sensible à ce problème et je pense qu'il est possible de s'entendre.

Vous nous avez demandé quels seraient les moyens de renforcer les dispositions du projet de loi. Je réponds qu'il convient de prévoir des délais suffisants pour permettre aux intéressés de bien préparer leurs dossiers; il convient d'autoriser le postulant à rester au Canada pendant la phase de préparation du dossier et de former des spécialistes qui seraient chargés, au sein des ambassades, des dossiers des réfugiés.

Ce sont les trois choses que je recommande.

Le sénateur Spivak: Il y a le risque de voir refuser des personnes qui ne devraient pas être refusées. Le projet de loi contenait initialement des garanties à cet égard mais ces dispositions ont été supprimées.

Existe-il, d'après vous, des moyens permettant d'introduire dans le texte des dispositions précises afin d'empêcher que cela ne se produise.

Le père Foliot: Étant donné la situation géographique du Canada, les ressortissants d'Amérique centrale, qui forment une forte proportion des réfugiés, transitent par les États-Unis, y passent un certain temps, et ce simple fait les rendrait inadmissibles aux yeux du Canada puisque les États-Unis sont un pays qui se conforme à la Convention.

Le projet de loi devrait donc tenir compte de la situation géographique du Canada. Il est clair que les ressortissants des pays d'Amérique centrale vont devoir transiter par les États-Unis. Mais on ne peut refouler les postulants vers les États-Unis étant donné que ce pays a clairement déclaré que ces réfugiés n'étaient pas les bienvenus. Il n'y a dans ce pays ni travail ni aide et les réfugiés qui s'y trouveraient risquent fortement d'être déportés.

M. Whytehead: J'aimerais répondre à ce que vous avez dit au sujet des personnes chargées de dresser la liste des pays «sûrs».

Je pense que le comité devrait envisager la possibilité de faire participer le HCNUR à la préparation de la liste des «pays sûrs». Je pense qu'on peut compter sur l'impartialité de cet organisme.

Le sénateur Spivak: Je me semble que le ministre a déclaré que cet organisme participerait effectivement à la préparation de la liste.

La présidente: Cet organisme sera consulté.

Le sénateur Spivak: Oui c'est cela. Cet organisme serait consulté mais ne serait pas chargé de dresser la liste.

Le sénateur Fairbairn: J'ai justement avec moi le compte rendu de la déposition du ministre. Cela va nous permettre de comprendre pourquoi cette question pose un tel dilemme.

[*Text*]

In this passage, he begins by saying that, under the new system, the numbers of people who are false refugees will be quickly removed, thus providing the officials more time to spend on the more difficult cases.

He said, and I quote:

> Within this process there are safeguards against errors of judgment which have no equal anywhere in the world. The benefit of the doubt is granted in every instance to the claimant. The danger of accidental referralment has been reduced to zero, because the standards we have accepted for the identification of nations which do not refer genuine refugees are the United Nations own.

Having listened to you and other witnesses today, it is virtually impossible to mesh these two points, particularly, I think, when you give us an example of the extradorinarily difficult position as between the United States and Central America.

If the government is conclusively wedded to the idea of a prescribed list of "safe third countries", are there any criteria that you could provide which you feel would make that list safer?

Or, do you have any suggestions as to how some reasonable flexibility could be built into such a prescribed list?

We have heard today, and on other occasions, of how swiftly things change in a country and the fact that government traditionally does not respond to change that swiftly.

I am merely searching for advice.

Ms. Macdonald: I really do not know what advice I can give you. I can just imagine the headaches involved in having monitoring teams travelling the world trying to decide whether this country or that country is still complying with Article 33 of the Convention.

There is no way of deciding which countries are indeed doing what they have agreed to do. I don't think Canada will be, if this bill comes into effect.

I would like to see the "safe third country" test collapsed into the credibility question. In that way, the person has a chance to tell his story before he is automatically screened out.

But, how do we monitor countries? It is beyond my ability to give you an answer.

The Chairman: I think it raises a terrible political problem. My feeling, from everything I have heard, is that it is creating an awful problem for itself in even trying to make that kind of a judgment. It is something it doesn't need to have.

From the evidence we heard this morning, we know that many signatories to the U.N. Convention are in fact violating that Convention in one respect or another, and some more obviously than others. We cannot be sitting in judgment.

[*Traduction*]

Le ministre commence par déclarer, dans ce passage-ci, que le nouveau système permettra l'expulsion rapide des faux réfugiés et que cela laissera aux fonctionnaires plus de temps pour s'occuper des cas difficiles.

Il affirme que:

> le processus prévu contient des garanties visant à éviter les erreurs de jugement, garanties qui n'ont pas leur égal au monde. Toujours le doute profite au demandeur. On a réduit à zéro le risque d'erreur de déstination étant donné que les critères que nous avons retenus pour repérer les pays qui ne signalent pas les réfugiés authentiques sont les mêmes critères retenus par les Nations Unies.

Après vous avoir écouté aujourd'hui, vous et les autres témoins, je m'aperçois qu'il est presque impossible de conciller les deux aspects des choses et je pense, notamment, à l'exemple que vous avez cité, c'est-à-dire aux difficultés qui existent entre les États-Unis et l'Amérique centrale.

À supposer que le gouvernement veuille retenir cette idée de liste de pays tiers considérés comme sûrs, existe-il, à votre avis, des critères qui permettraient de rendre la liste elle-même plus sûre?

Avez-vous songé à des moyens qui permettraient de donner à cette liste une certaine flexibilité?

On nous a répété aujourd'hui ce qu'on avait déjà entendu à plusieurs reprises c'est que d'un pays à l'autre la situation évolue très rapidement. Or chacun sait que le gouvernement réagit beaucoup moins rapidement.

Je sollicite donc vos conseils.

Mme Macdonald: À vrai dire, je ne sais pas comment vous conseiller. J'imagine simplement tous les problèmes qui pourraient y avoir à envoyer des équipes de vérification à travers le monde afin de savoir, à un moment donné, si tel ou tel pays respecte les dispositions de l'article 33 de la Convention.

À un moment donné, il n'y a aucun moyen de savoir si un pays rempli ses engagements. Je ne pense pas que le Canada soit en mesure de prendre de telles décisions, même si le projet de loi est adopté.

J'aimerais que ce critère du «tiers pays considéré comme sûr» soit subordonné à la crédibilité des demandeurs. Ainsi, une personne aurait l'occasion de présenter sa version des choses avant d'être rejetée.

Mais, comment surveiller la situation des pays en cause? Je ne suis pas en mesure de vous répondre.

La présidente: Je pense que cela soulève un très grave problème politique. D'après tout ce qu'on m'a dit, j'ai l'impression que le Canada se crée lui-même un problème en essayant de trouver la façon de porter de tels jugements. Cela ne semble pas nécessaire.

D'après les témoignages que nous avons recueillis ce matin, nous savons que de nombreux pays signataires de la Convention des Nations Unies viole, en fait, une ou plusieurs dispositions de cette Convention et que certains pays agissent de manière plus flagrante que d'autres. Il nous est difficile, en pareille circonstance, de nous ériger en juge.

[*Text*]

We are accused now, with the introduction of Bill C-84 and Bill C-55, of being prepared to do the same thing. This is what some of our witnesses have said.

So, it would be very difficult for Canada to sit in judgment of other countries.

I agree with you that, from a political point of view, it would be much better not to have to make that kind of a judgment; that, rather, the decision should be taken strictly on the definition of what constitutes a refugee.

Dr. Johnson: I presume that members of the committee are familiar with the publication of the United Nations High Commissioner for Refugees, called "Refugees" It is a very beautiful publication. If you read it carefully, you will see how the situation is evolving all over the world.

There are many thousands housed in refugee camps in Europe, some with the possibility of becoming landed immigrants or citizens. Those people have been kept safely, fed, housed, and not physically mistreated. But, if they want to come to Canada, they cannot. They wouldn't even be considered if Bill C-55 is passed.

They will be stuck in those camps for the rest of their lives.

There are two things that I think we might do. In our embassies we need trained and specialized people to make observations, to collect information.

I am sure we could develop some kind of a scale for "dangerousness", for want of a better word, that could be applied in various countries. The scale could be based on how the prison system is run, how prisoners are treated, how much political freedom there is, whether there are death squads, and so forth.

Those could be enlarged from time to time by embassy officials, and they could inform our government of changes that occur.

The thing that is most important to me, though, is that, as these countries close their doors and tighten their restrictions, we do not follow the same route. We do not want to keep these people in refugee camps definitely. We must allow them to integrate into our society.

Our goals, our purposes, are different from the European purposes. The European countries do not want to add to their population; we do.

We should take every precaution not to follow them down the road that they are on. We should keep our doors open. We should keep up-to-date on what is happening in the other countries, but not feel that we must follow them in lock-step.

The Chairman: Father Foliot, I have a question concerning one of the stories you told us about a claimant, Antonio Rivas.

Fr. Foliot: He is not a claimant. He was rejected.

[*Traduction*]

On nous accuse, depuis la présentation des projets de loi C-84 et C-55, d'envisager l'adoption de mesures analogues. C'est ce que nous ont déclaré certains des témoins.

Il serait donc difficile pour le Canada de critiquer les autres pays.

Je suis d'accord avec vous sur ce point, sur le plan politique il serait préférable de ne pas avoir à porter de tels jugements. La décision devrait simplement être prise en fonction des critères définissant la condition de réfugié.

M. Johnson: J'imagine que les membres du comité connaissent la revue publiée par le haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle a pour titre «Réfugiés». C'est une publication d'une haute tenue et si vous la lisez avec attention vous verrez comment la situation évolue à travers le monde.

On apprend qu'en Europe il y a des milliers de personnes logées dans des camps de réfugiés dont certaines se verront peut-être accorder le statut d'immigrants reçus ou de citoyens. Ces personnes sont en sécurité, elles sont nourries, logées et ne subissent aucun sévices. Cependant, ces personnes ne peuvent pas venir au Canada et, dans l'hypothèse où le projet de loi C-55 serait adopté, il serait tout à fait exclu de les recevoir ici.

Ces personnes seraient donc comdamnées à passer le reste de leur vie dans ces camps.

Je pense qu'il y a peut-être deux choses que nous pourrions faire. Dans nos ambassades il faudrait que nous dispositions d'un personnel spécialisé chargé de réunir les renseignements utiles et d'en faire rapport.

Je suis persuadé que nous pourrions ainsi élaborer une sorte d'échelle de «dangerosité», si vous voulez, que l'on pourrait appliquer aux divers pays. Cette échelle tiendrait compte de la manière dont est administré le système pénal, la manière dont sont traités les prisonniers, l'étendue des libertés politiques, l'existence éventuelle d'escadrons de la mort. Enfin, vous voyez ce que je veux dire.

Les fonctionnaires de l'ambassade pourraient modifier l'échelle pour tenir compte de nouvelles constances et informer le gouvernement de tout changement intervenu dans la situation.

Ce qui me paraît essentiel c'est que le Canada ne suive pas l'exemple des pays qui ont fermé leurs portes aux réfugiés et renforcé les conditions d'admission. Nous ne voulons pas, en tant que pays, que ces personnes soient condamnées à perpétuité à une vie dans des camps de réfugiés et nous devons leur donner les moyens de s'intégrer à notre société.

Nos objectifs, nos buts, sont différents de ceux des pays européens. Les pays européens ne veulent pas accroître leur population, nous oui.

Nous devrions donc prendre toutes les précautions possibles afin de ne pas suivre leur exemple. Nous devrions tenir notre porte ouverte. Nous devons nous informer continuellement de la situation dans les autres pays mais nous ne devons pas nous croire forcé de suivre leur exemple.

La présidente: Monsieur l'abbé Foliot, j'aimerais vous poser une question sur le récit que vous nous avez fait concernant un demandeur nommé Antonio Rivas.

Le père Foliot: Il n'est pas demandeur; il a été rejeté.

[*Text*]

The Chairman: He was rejected. Was any thought given to trying to get him in under the Family Re-unification Plan, since his two daughters are living here?

Fr. Foliot: Yes. But, we have had no success in any way. He is 71 years old, and there is no provision for bringing in a parent who is 71 years old under the Family Re-unification Plan, as far as I know.

The Chairman: Our legal counsel, Ms Young, says that that is not correct.

Ms Young, would you like to explain what the provision is there?

Ms. M. Young, Research Officer, Library of Parliament: It was thought, Father Foliot, that possibly that person could apply under the Family Re-unification Program, provided that the two daughters had become permanent residents.

Once they become permanent residents, they will be eligible to sponsor the father.

Of course, some sponsorships are not accepted on medical, criminal, or other grounds. But, if those aspects of the Immigration Act are satisfied, then immigration is assured.

Fr. Foliot: We tried that route but, because the two daughters do not have a combined income that is sufficient to warrant his coming here, they wouldn't allow him in. One of his daughters has children and she stays home to take care of them. So, she is getting Mother's Allowance.

If the father comes, he would babysit the children, which would allow the daughter to go out to work, to bring in income that would support him.

But, for that reason, he was rejected under the Family Reunification Program.

The Chairman: That explains it. The rigidity of the present bureaucratic system that we have makes it very difficult.

You gave us an alternative model for review boards, Father Foliot. I am a little curious about that. In your statement, you did not mention any appeal procedure beyond that. However, I have looked at your Schedule B and in fact it does provide that there could be an appeal, beyond the review boards you are suggesting, to the Federal Court.

Fr. Foliot: That is correct. A review for people who are not "manifestly unfounded" in their claims.

The Chairman: Yes.

Fr. Foliot: Those who are manifestly unfounded in their claims have to leave the country pending the appeal to the Federal Court on matters of law. You would know better than I but it apparently is part of the Canadian judicial system that people always have the right to appeal to the Federal Court.

[*Traduction*]

La présidente: Il a été rejeté. A-t-on songé à la possibilité, étant donné que ses deux filles vivent ici, de l'admettre dans le cadre du programme de réunion des familles?

Le père Foliot: Oui, mais nous n'avons pas réussi. Il est âgé de 71 ans et, autant que je sache, aucune disposition du programme de réunion des familles ne permet de faire admettre un membre de la famille âgé de 71 ans.

La présidente: M^me^ Young, notre conseiller juridique, soutient qu'il n'en est pas ainsi.

Madame Young, pourriez-vous nous expliquer la teneur de cette disposition?

Mme M. Young, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement: On pense, monsieur l'abbé, que cette personne pourrait déposer une demande dans le cadre du programme de réunion des familles dès que ses deux filles seront devenues résidentes permanentes.

Une fois qu'elles ont reçu le statut de résidentes permanentes elles peuvent parrainer leur père.

Bien évidemment, certains parrainages sont rejetés pour des motifs d'ordre médical, judiciaire ou autres mais si, du point de vue de la Loi sur l'immigration, il n'y aucune objection sur ce plan, l'admission peut se faire.

Le père Foliot: Nous avons essayé cela mais ce monsieur n'a pas été admis au motif que ses deux filles n'avaient pas, à elles deux, un revenu suffisant. Une de ses filles a des enfants et reste à la maison pour s'en occuper. Elle touche en outre l'allocation aux mères.

Si son père était admis au Canada, il pourrait assurer la garde des enfants, ce qui permettrait à la fille d'aller travailler et de gagner un revenu permettant de subvenir aux besoins du père.

Pourtant, c'est pour des motifs d'ordre financier qu'on lui a refusé le bénéfice des dispositions du programme de réunion des familles.

La présidente: Voilà donc l'explication. La rigidité des actuelles procédures administratives complique les choses.

Monsieur l'abbé, vous nous avez exposé les traits d'un contre-projet sur la mise en place des commissions de révision. Vous avez piqué ma curiosité car, dans vôtre exposé, vous n'avez pas parlé des procédures d'appel. Pourtant, dans l'annexe B de votre mémoire, je vois qu'un appel est effectivement prévu et ce au-delà des commissions de révision que vous avez proposées. Ainsi, d'après vous, un tel appel devrait être porté devant la Cour fédérale.

Le père Foliot: C'est cela. Il s'agirait d'une procédure d'examen pour les personnes dont la demande n'est pas «Manifestement sans fondement».

La présidente: Oui.

Le père Foliot: Les personnes dont la demande est manifestement sans fondement doivent quitter le pays en attendant que soit entendu leur appel devant la Cour fédérale sur un point de droit. Vous le savez sans doute mieux que moi, mais n'est-il pas vrai que c'est un principe de notre système judiciaire canadien qu'une personne peut toujours interjeter appel devant la Cour fédérale.

[*Text*]

So, they have would have that right, but they would have to leave the country. The others would stay while that appeal is being made, according to the proposed alternative of the Blue Ribbon Committee.

The Chairman: Thank you. We are very grateful to you for your presentation.

Honourable senators, next we shall hear from two individuals who have asked to appear before our Committee. They have brief presentations, I gather, but would like to make their views known to us today.

We will hear first from Mr. Ken Emberley and then from Mr. Georges Forest.

Mr. Emberley, please go ahead.

Mr. Kenneth Emberly: Thank you. Madam Chairman, my name is Kenneth Emberly. I have been active in the City of Winnipeg for 35 years in citizen activities, presenting ideas on behalf of those who don't take the trouble to appear before bodies such as this committee. So, I feel that my views represent more than just my own.

I will read one part of my brief; the other part, I wish to present orally. It will take less than 10 minutes.

My first concern is the preservation of democracy in our country, in the immigration policies, in the law with respect to refugees, and in the administration of that law.

To me, democracy is the rule of law, not just laws passed with the uninformed consent of the public. They must be just laws, passed with the informed consent of the public and their activist repesentatives.

The pattern over the last three years in the federal government action has been disturbing, as some of the American-style law and order, and control, have crept to the fore.

We must not cater to the American desire—which is founded in their biased educational system—to class all people who disagree with the government, or all people taking violent action against a violent oppressive military or authoritain government, or business, as Communists.

This is no more fair than saying that all governments or business people who strongly oppose ordinary people having power individually, or who oppose them having power collectively, through unions, are fascists.

Very few of the refugees who come to us are any violent threat to our country. They must be treated with fairness and open justice. The law must not be harshly restrictive, especially

[*Traduction*]

Cest personnes auraient donc un droit d'appel mais devraient tout de même quitter le pays. Les autres seraient admises à rester en attendant l'audition de leur appel, conformément au projet présenté par le Blue Ribbon Committee.

La présidente: Je vous remercie. Nous sommes heureux que vous soyez venu présenter votre exposé.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant recueillir la déposition de deux personnes qui ont demandé à être entendues par le Comité. Leurs exposés ne sont pas très longs mais ils aimeraient avoir l'occasion de présenter ici leurs idées.

Nous écouterons d'abord M. Ken Emberley, puis M. Georges Forest.

Monsieur Emberley, je vous passe la parole.

M. Kenneth Emberly: Je vous remercie. Madame la présidente, je m'appelle Kenneth Emberly. Depuis 35 ans je participe, à Winnipeg, à la vie municipale et j'expose des idées au nom de tous ceux qui ne prennent pas le temps ou ne font pas l'effort de se présenter devant des organismes tels que votre comité. Je considère donc que les opinions que je vais vous présenter ne sont pas, à proprement parler, des opinions qui me sont personnelles mais qu'elles sont partagées par un plus ou moins grand nombre d'autres personnes.

Je vais vous donner lecture d'une partie de mon mémoire et, l'autre partie, j'aimerais vous la présenter, si vous voulez, de manière plus improvisée. Tout cela devrait prendre moins de 10 minutes.

Pour moi, la chose la plus importante est la préservation de la démocratie ici au Canada, et la préservation du caractère démocratique de nos politiques en matière d'immigration, de nos dispositions légistives relatives aux réfugiés et dans l'application de cette loi.

Pour moi, la démocratie c'est l'état de droit et non pas seulement les textes législatifs adoptés sans que la population ait véritablement eu l'occasion d'examiner la question. Les lois doivent être justes, doivent être adoptées après avoir été débattues sur la place publique avec la participation des représentants de divers organismes ou associations de citoyens.

Au cours des trois dernières années, l'action du gouvernement fédéral a soulevé bon nombre d'inquiétudes, au fur et à mesure qu'on voyait croître l'influence de l'école dite «ordre et sécurité» telle qu'on la connaît aux États-Unis.

Il ne faut pas reprendre à notre compte l'idée américaine—née d'un système éducatif bourré de préjugés—de taxer de communisme tous ceux qui manifestent leur désaccord avec le gouvernement ou les personnes qui prônent le recours à la violence pour lutter contre les dictatures politiques, militaires ou commerciales.

C'est aussi faux que de prétendre que tous les gouvernements ou tous les hommes d'affaires qui entendent conserver une sorte de monopole du pouvoir et qui refusent de partager ce pouvoir soit avec les individus, soit avec les organisations collectives tels que les syndicats, sont des fascistes.

Parmi les réfugiés qui cherchent à venir ici, très rares sont ceux qui représentent une menace physique pour notre pays. Ces personnes doivent donc être traitées de façon juste et

[*Text*]

on refugees from countries where the United States is deeply involved through the CIA or its agents.

I have had personal experience with immigrant refugees. I have worked with people from Chile, people fleeing the military dictatorship established in Chile by the Central Intelligence Agency, through AT&T. I have worked with refugees from the Philippines, Guatemala and other countries. Most of these people are deeply, deeply concerned with democracy.

I know that the number of refugees coming to our borders has been increasing in escalating amounts, and that this is because the Canadian laws were badly designed. There has been ample opportunity in the last six years to change those laws, but they have not been changed in a rationale, sensible manner. I am glad that now the House and Commons and the Senate are attempting to do so.

I am presenting a letter, dated September 16, that I wrote to Mr. Bouchard, and other people, concerning the refugee policies. I will leave it to you to read it at your leisure. I have had exchanges, or letters, with Mr. William Winegard, the Chairman, and with Mr. Benoit Bouchard, with respect to the letters I have sent them.

I feel that it is my duty to make additional information available to you that you may not receive otherwise. I am supplying you with a copy of the "Covert Action Information Bulletin", which is published regularly in the United States by dedicated citizens concerned with democracy. It is a publication which details the activities of the CIA and the FBI.

The FBI mounted one of their largest efforts in history to target the Sanctuary Movement, which was bringing refugees into the United States.

The United States government is extremely disturbed because the live refugees coming in through the churches tell a different story from the story that Ronald Reagan tells from the pulpit. They have mounted a massive effort to intimidate these refugees, and the law has been changed in the United States to make it much more difficult for them to come in, and to make it possible to prosecute the church people who bring in refugees.

This would be similar to the situation where, if we had been allowed to, we had helped the United States government prosecute people who were trying to smuggle slaves up to Canada a hundred years ago.

If we make an extremely repressive immigration law and refugee law, it will help the United States to persecute the churches that are trying to do God's work in saving people who want to fight for democracy.

There is another thing that is very disturbing. If you turn back the pages, you will see that I have given you a copy with

[*Traduction*]

impartiale. La loi ne doit pas être purement restrictive, surtout à l'égard de réfugiés provenant de pays où les États-Unis sont largement impliqués par l'intermédiaire de la CIA et de ses agents.

Je me suis déjà occupé de réfugiés immigrants, j'ai travaillé avec des personnes provenant du Chili, des personnes qui avaient fui la dictature militaire que la CIA, par le truchement de AT&T, avaient installé au Chili. Je me suis occupé de réfugiés provenant des Philippines, du Guatemala ainsi que d'autres pays. La plupart de ces personnes sont profondément démocrates.

Je sais que le nombre de réfugiés se présentant à nos frontières a augmenté de façon dramatique et cela est dû à la mauvaise conception de nos lois ici au Canada. Au cours des six dernières années nous avons eu fréquemment l'occasion de modifier ces lois mais nous ne les avons pas modifiées dans le sens de la raison et de l'ouverture. C'est pourquoi je suis heureux de voir que la Chambre des communes et le Sénat tentent, à l'heure actuelle, de changer cela.

J'ai apporté une lettre touchant les politiques gouvernementales à l'égard des réfugiés, lettre que j'ai envoyée à M. Bouchard ainsi qu'à d'autres personnes. Je vous en laisse une copie que vous pourrez consulter ultérieurement. J'ai entretenu une correspondance, à la suite des lettres que je leur avais envoyées, avec M. William Winegard, le président et avec M. Benoît Bouchard.

L'idée que je me fais du devoir me pousse à vous fournir des renseignements que vous ne seriez pas nécessairement en mesure de trouver autrement. Je vous ai apporté une copie de la revue «Covert Action Information Bulletin» diffusée aux États-Unis à intervalle régulier par des citoyens préoccupés par l'état de la démocratie. Dans cette publication, vous trouverez l'exposé en détail des activités auxquelles se livrent la CIA et le FBI.

Le FBI a entrepris une de ses plus grandes initiatives de tous les temps pour lutter contre le Sanctuary Movement qui s'occupait de faire venir des réfugiés aux États-Unis.

Le gouvernement des États-Unis est extrêmement préoccupé par cette situation car les réfugiés qui viennent aux États-Unis sous les auspices des églises font des récits très différents de celui que Ronald Reagan raconte du haut de sa chaire. Les organismes officiels ont donc mis sur pied une grande initiative afin d'intimider ces réfugiés et la loi américaine a été modifiée afin de créer de nouveaux obstacles à l'arrivée de ces réfugiés et afin, aussi, de permettre d'intenter des poursuites contre ceux qui, au sein des églises, œuvrent dans le vaste effort pour faciliter l'installation des réfugiés aux États-Unis.

C'est un peu comme si, il y a cent ans, nous avions aidé les États-Unis à chasser les personnes qui faisaient passer clandestinement au Canada des esclaves échappés.

Si nous adoptons, en matière d'immigration et de réfugiés, des dispositions très répressives, nous aiderons les États-Unis à lutter contre les églises qui tentent de sauver les personnes ayant lutté pour la démocratie.

Une autre chose me préoccupe beaucoup. Si vous revenez un peu en arrière, vous vous apercevrez que le document que je

[*Text*]

detailed information concerning Mr. Meese, Mr. Reagan, and General Guiffrida, who is the United States general that Ronald Reagan brought with him from California. This individual has installed a massive organization of military power in Washington, to control all the SWAT teams across the United States. The SWAT teams are available to intimidate the public if they ever take to the streets to protest illegal activities by the government.

This should cause us some concern, if we co-operate too closely with the FBI and CIA in having repressive laws.

I would like to think that Canada is still very staunchly a democracy.

I have enclosed one frightful story that concerns refugees. There is a view held by many people—I don't know how many tens of millions it is in North America—that any activity is justified if we can get rid of the evil people.

This type of thinking is detailed in a lovely little book that I was able to purchase last week at a public meeting.

It is a story of the CIA and its activities in 62 countries around the world during the last 50 years. It details how the United States has broken the law in almost every country in the world, and has many times broken the law in the United States, in order to intimidate people.

We need to be very careful that we not fall into the American pattern of hating people who disagree with us—hating so much that we are willing to break our own laws and kill people illegally just to get rid of people who think differently from us. This is the most disturbing thing that can happen.

The educational system in the United States, deep down, through the media, the schools, the lifestyle, and particularly through some of the churches, teaches one to hate anybody who disagrees with the government and to call such people Communists. This is one of the most disgraceful distortions of fact there is and it is one which worries people all around the world.

This paper that I have supplied you details the operation of this philosophy in Canada, as well as in other countries.

The other papers that I have supplied you give information on the operation of the refugee system.

The thing we must remember with respect to refugees is that the number of terrorists is very small. There are two kinds of terrorists—and this is never discussed openly in public.

If you want to have some fun, buy the book *The Real Terror Network* by Black Rose Books of Montreal, one of the most respected of the publishing firms in Montreal that dare to publish books which are not popular.

[*Traduction*]

vous ai donné comprend des renseignements détaillés sur M. Meese, M. Reagan et le général Guiffrida qui est un général américain que Ronald Reagan a amené avec lui de Californie. Cet individu a créé à Washington un très important organisme de nature militaire chargé de contrôler, à travers tous les États-Unis, les équipes d'intervention rapide. Ces équipes d'intervention sont prêtes à entrer en action et d'intimider la population en cas de manifestations organisées contre les activités illégales auxquelles se livrerait le gouvernement.

Ceci devrait nous inquiéter, surtout dans la mesure où nous coopérons trop étroitement avec le FBI et la CIA en adoptant des textes répressifs.

J'aimerais pouvoir continuer à penser que le Canada demeure un pays démocratique.

J'ai joint un autre récit assez effrayant. Il s'agit encore une fois de réfugiés. De nombreuses personnes considèrent—je ne sais pas combien de dizaines de millions il y en aurait en Amérique du Nord—considèrent, donc, que toute activité se justifie dans la mesure où elle permet d'éliminer les mauvais.

Ce point de vue est exposé de manière détaillée dans un merveilleux petit livre que j'ai pu me procurer la semaine dernière lors d'une réunion publique.

Ce petit livre raconte l'histoire de la CIA et les activités auxquelles cet organisme s'est livré dans 62 pays au cours des 50 dernières années. On y apprend comment les États-Unis ont violé la loi dans presque tous les pays du monde et combien de fois, aux états-Unis même, ce même organisme a violé la loi à des fins d'intimidation.

Nous devons faire très attention de ne pas tomber dans cette erreur, commune aux états-Unis, de nous mettre à élire ceux qui ne partagent pas nos idées—de les haïr au point où nous acceptons de violer nos propres lois et de tuer illégalement ceux qui ont le malheur de ne pas partager nos idées. C'est là l'aspect le plus préoccupant de toute la question.

En fait, le système éducatif américain, par le truchement des médias, des écoles, des styles de vie, et en particulier par le truchement de certaines églises, enseigne qu'il faut haïr ceux qui ne sont pas d'accord avec le gouvernement. On apprend à appeler de telles personnes des communistes. Cela constitue une des plus honteuses déformations de la vérité et, à travers le monde, de nombreuses personnes s'en inquiètent.

Le document que je vous ai apporté rend compte de l'influence de cette école de pensée au Canada ainsi que dans d'autres pays.

Les autres documents que je vous ai apportés contiennent des renseignements touchant le fonctionnement du système mis en place pour les réfugiés.

Parlant de réfugiés, je pense qu'il faut rappeler que ce groupe ne contient qu'un nombre très faible de terroristes. Je trouve qu'il existe deux types de terroristes mais de cela on n'en parle jamais.

Si vous voulez vous amuser, achetez le livre intitulé «The Real Terror Network» édité par Black Rose Books de Montréal, une des maison d'édition les plus respectées parmi celles qui éditent des livres qui se situent un petit peu en marge de la littérature populaire.

[*Text*]

About 4 per cent of the killings in the last 10 years have been by amateur terrorists—the kind that blow up airplanes, kidnap people and kill them; 96 per cent has been by organized government-supported gangs of terrorists: para-military police, CIA-type acts.

The 4 per cent who are killed by amateurs get 96 per cent of the publicity; the 96 per cent who are killed by government-supported terrorist organizations get 4 per cent of the publicity.

If we are ever going to tackle terrorism seriously, we have to address the problem of the government-supported terrorism throughout Latin America, which has increased since Ronald Reagan came to power.

That is my presentation. Do you have any questions?

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Thank you, Mr. Emberley. You hold some very interesting views.

However, as I am sure you know, we are trying to improve Bill C-55, which has to do with the determination of refugees.

Do you have any views on the bill itself, including how you would improve it, if at all?

Mr. Emberly: I studied the bill when it came out originally. I have been busy with five other projects in the last three or four months, and I haven't had a chance to study it in detail.

But, the news media reports, as well as a discussion I had the other day concerning the revised bill, indicate that it is very restrictive in terms of people registering outside the country to become refugee immigrants. This bill would detain people who want to escape into Canada from the United States. It would make it much more difficult for refugees to get quickly into Canada.

There have been television newsreels—not widely shown, but there have been some—which have slipped on to the television stations in the United States showing gangs of thugs beating up refugees who are being smuggled into the country, and these activities are at the direction of the CIA and the FBI.

The prosecution of the Sanctuary Movement is one of the most disturbing things. It is a carefully organized activity to intimidate, in order to reduce the flow of refugees from the area around Nicaragua, where the United States is organizing a massive war to prevent Nicaragua from breaking out of the American Empire. That is basically all it is.

It is striking, when you examine them, to see that the five basic policies of the Nicaraguan government, such as unionization and the opening up of things, are almost identical to the

[*Traduction*]

Au cours des dix dernières années, 4 p. 100 environ des meurtres ont été commis par des terroristes amateurs, c'est-à-dire par le type de terroristes qui fait sauter des avions, qui enlève des gens pour les tuer. Quatre-vingt-seize pour cent des meurtres ont été commis par des bandes de terroristes organisées et soutenues par des gouvernements, par des forces de police para-militaires, par des agents de la CIA.

Ce sont les 4 p. 100 de meurtres commis par les amateurs qui reçoivent 96 p. 100 de la publicité et les 96 p. 100 de meurtres commis par des organismes terroristes appuyés par divers gouvernements ne reçoivent que 4 p. 100 de la publicité.

Si nous voulons nous attaquer sérieusement au problème du terrorisme, il va falloir nous occuper du problème que constitue le terrorisme gouvernemental en Amérique latine, phénomène qui s'est accru depuis l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan.

Voilà donc ce que je voulais vous dire. Est-ce qu'il y a des questions?

La présidente: La parole est au Sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Monsieur Emberley, je vous remercie. Vous avez fait état d'opinions très intéressantes.

Pourtant, et je suis certain que vous n'ignorez pas, nous tentons d'améliorer le projet de loi C-55 qui a trait au tri des réfugiés.

Avez-vous des opinions à faire valoir sur le projet de loi en soi et sur la manière de l'améliorer.

M. Emberly: J'ai étudié le projet de loi lorsqu'il est sorti mais depuis les trois ou quatre derniers mois j'ai dû m'occuper de cinq autres projets et je n'ai pas eu l'occasion d'examiner le projet de loi en détail.

Mais ce que j'en ai lu dans la presse et ce que j'ai tiré de la conversation que j'ai eue l'autre jour sur le projet de loi révisé me porte à croire que les dispositions envisagées sont extrêmement restrictives à l'égard des personnes qui s'inscrivent, à l'extérieur du Canada, dans l'espoir d'être admises à titre de réfugiés immigrants. Ce projet de loi permettrait la détention des personnes qui essayent de fuir les États-Unis pour aller au Canada. Il deviendrait beaucoup plus difficile alors pour les réfugiés de passer rapidement au Canada.

J'ai vu plusieurs bandes d'actualité télévisées—il n'y en a pas eu beaucoup mais il y en a eu quand même—des bandes, donc, qui sont passées à certains postes de télévision américains et qui montraient des groupes d'hommes de main s'attaquant brutalement à des réfugiés qui tentaient de passer clandestinement aux États-Unis. Il semble que ces violences aient été ordonnées par la CIA et le FBI.

Les poursuites intentées contre le Sanctuary Movement sont extrêmement préoccupantes. Il s'agit d'un effort soigneusement organisé afin d'intimider les réfugiés, afin de réduire le nombre de réfugiés provenant du Nicaragua où les États-Unis tentent de fomenter la guerre afin d'empêcher le Nicaragua de quitter le bercail américain. Voilà, à mon avis, ce qu'il en est.

Il est tout à fait frappant de constater que les cinq politiques de base du gouvernement du Nicaragua, politiques telles que la syndicalisation et l'ouverture, sont presque identiques aux

[*Text*]

policies the United States forced Japan to adopt in 1945, to become a more democratic country.

An impartial examination of the Nicaraguan government's activities since they got rid of the United States-supported Samoza dictatorship have almost all been similar to the ones that United States forced on Japan, which turned Japan into a great democracy.

I am speaking of real, sincere refugees, not boatloads of imitation refugees.

This is a legitimate concern of the committee, is it not, Madam Chairman?

At any time in the last five years, the law could have been changed relatively quickly, within a year, to make it difficult for a boatload of refugees to come in. It could have been done at any time. Those changes could have been made eight or ten years ago.

We have had a lousy immigration-related organization for a long, long time. We have a huge backlog of people wanting to get into the country.

One cannot discuss the refugee problem without discussing the root cause, that being terrorist governments at home, cruel and vicious military dictatorships.

The Chairman: Mr. Emberley, we appreciate what you are saying, but we have to concentrate on—

Mr. Emberly: . . . the detailed technicalities of the bill.

The Chairman: Yes. We are glad that you have given us the background, and we would be happy to take the material that you given us and study it.

Mr. Emberly: You have heard from many professional people, I am sure, who have dealt with the technical details of the bill. I felt that it was my duty to point out to you the emphasis and the slant, and the background.

If we are going to continue to be a leader in the world in accepting genuine refugees, we have to take a positive stance in condemning military dictatorship activities around the world.

If you study that material, you will find that the main supporter of military dictatorships throughout the whole of Latin America, the Philippines, South Korea, South Africa, Angola, Mozambique, the main supporter of those trying to overthrow a democratic government, is the United States, through the CIA.

This is very hard to accept for those brought up to believe that God is good and the government is good, and that we are the greatest democracy in the world.

I am a slow learner; it took me 35 years to learn what is happening in my country. But, in the last 15 years I have learned. And when you do find out the truth, it is your duty to tell it.

[*Traduction*]

politiques que les États-Unis ont obligé le Japon à adopter en 1945 afin de transformer ce dernier pays en une démocratie.

Un examen impartial des activités du gouvernement du Nicaragua depuis que ce pays s'est débarrassé de la dictature somoza qu'appuyaient les États-Unis permet de constater que la plupart des mesures adoptées par le Nicaragua sont identiques aux mesures que les États-Unis ont imposé au Japon afin de transformer ce pays en démocratie.

Je parle bien sûr des réfugiés authentiques, des réfugiés sincères et non pas de ces bateaux de faux réfugiés.

N'y a-t-il pas là, Madame la Président, matière à retenir l'attention du comité?

À n'importe quelle époque, au cours des cinq dernières années, la loi aurait pu être modifiée assez rapidement, dans un délai d'un an, afin de faire obstacle à l'arrivée de bateaux chargés de réfugiés. On aurait pu le faire à n'importe quelle époque et ces changements auraient pu intervenir il y a huit ou dix ans.

Çà fait longtemps que nous gérons très mal le domaine de l'immigration. Il existe tout un arriéré de personnes qui cherchent à venir s'installer ici.

On ne peut pas étudier le problème des réfugiés sans se pencher sur ces causes, c'est-à-dire sur l'existence, dans certains pays, de gouvernements terroristes et de dictatures militaires cruelles et brutales.

La présidente: Monsieur Emberley, je suis très bien votre pensée mais il faut que nous nous en tenions à—

M. Emberly: . . . le détail des mesures inscrites au projet de loi.

La présidente: C'est cela. Vous nous avez très utilement exposé le contexte de problème et nous pourrons, à loisir, étudier les documents que vous nous avez fournis.

M. Emberly: Je suis certain que de nombreux spécialistes sont venus témoigner ici et qu'à cette occasion, lors de l'examen du projet de loi, ils sont entrés dans le détail, dans l'aspect technique du projet. Pour ma part, j'ai cru devoir vous parler plus du contexte, et du parti pris que ce projet semble épouser.

Si nous voulons rester parmi les premiers pays du monde par la qualité de l'accueil que nous assurons aux réfugiés authentiques, il faut que nous dénoncions les dictateurs militaires quelles qu'elles soient.

Si vous étudiez les documents que je vous ai remis, vous vous apercevrez que le principal appui des dictatures militaires dans l'ensemble de l'Amérique latine, aux Philippines, en Corée du Sud, en Afrique du Sud, en Angola, au Mozambique, principal appui de ceux qui cherchent à renverser les gouvernements démocratiques, et bien ce sont les États-Unis agissant par l'intermédiaire de la CIA.

Cela n'est pas facile à accepter pour des personnes qui ont l'habitude de croire en la bonté de Dieu et du gouvernement et à l'idée que nous sommes le pays le plus démocratique du monde.

Peut-être ne suis-je pas très rapide mais il m'a fallu 35 ans pour voir un peu mieux ce qui se passe dans mon pays. Au cours des 15 dernières années je me suis rendu compte d'un

[*Text*]

So, I beg of you: study this. I urge you, Madam Chairman, to consider it your duty to make copies of these pages and to make them available to each member of your committee.

I am a strong believer in our Constitution and in the Senate. According to the *Winnipeg Free Press*, which always tells the truth, everybody in the Senate is over 82 years old.

It is quite obvious that some of you are less than 82 years old; in fact, quite a bit less. Senator Hébert is a young man who is concerned with youth.

The Senate has an important job in helping to run our country right, and that does not always mean doing what the government tells you to do. What I have learned in dealing with the government over the past 40 years is that most of the time the official policies of government and business have nothing to do with the well-being of the country, or the well-being of most of the people in the country; rather, they have to do with the well-being of the government and the well-being of business. That is true regardless of which party is in power.

That is why I especially ask that you make this information available to your distinguished colleagues.

The Chairman: Thank you, Mr. Emberly.

Mr. Emberly: Thank you, Madam Chairman, for the opportunity of appearing before you.

Senator Spivak was on the radio this morning. My heart started to thump when I remembered the qualities her husband had. I have seen him in operation here. I was very pleased. I was proud of CBC, which I guess everybody in the world loves and admires and respects.

I cannot thank you enough for the opportunity and the kind reception I got when I phoned to get an appointment to appear before this committee.

I beg of you to take away with you a message that the hardest thing for the public is to become involved.

The *Free Press* even makes it a point, every time they write a story, to send somebody to cover a House of Commons committee.

I have been trying for five months to get them to include the name of the committee or the name of the chairperson. They always very carefully leave out the name of the committee and the name of the chairperson, so the public will not be able to find out who to talk to or who to write to, or who to give credit or discredit to.

There is no central registry listing all of the distinguished groups that come through the country from time to time on public hearings; there is no central location where that information can be made available.

[*Traduction*]

certain nombre de choses. Lorsque vous avez pris connaissance d'un certain nombre de faits et bien c'est votre devoir d'en faire part; les faire connaître.

Je vous implore donc: étudiez les documents que je vous ai distribués. Madame la présidente, je vous demande de bien vouloir vous engager à faire reproduire ces pages et à les distribuer à chacun des membres de votre comité.

Je crois fermement en la constitution et en l'œuvre du Sénat. D'après le «Winnipeg Free Press», qui ne dit jamais autre chose que la vérité, aucun membre du Sénat n'a moins de 82 ans.

Or, je m'aperçois qu'un certain nombre d'entre vous, il est clair ont moins 82 ans, et même beaucoup moins. Le sénateur Hébert est un jeune homme qui s'intéresse à la jeunesse.

Le Sénat joue un rôle important car il doit contribuer à bien gouverner le pays et cela veut dire ne pas toujours faire ce que le gouvernement demande. Au cours des 40 dernières années j'ai appris que lorsqu'on traite avec le gouvernement on s'aperçoit que les politiques officielles du gouvernement, et l'activité de celui-ci, n'ont en fait pas grande-chose à voir avec le bien-être de la population dans l'ensemble du pays car le gouvernement se soucie plus de son propre bien-être et de celui de ceux qui mènent l'économie. Cela est vrai quel que soit le parti au pouvoir.

C'est pour ça que je vous ai demandé de bien vouloir diffuser à tous vos imminents collègues les renseignements que j'ai apportés aujourd'hui.

La présidente: Monsieur Emberly, je vous remercie.

M. Emberly: Madame la Présidente, je vous remercie de m'avoir accordé cette occasion de m'adresser aux membres de votre comité.

Le sénateur Spivak a parlé à la radio ce matin. Mon cœur a commencé à battre plus fort quand je me suis souvenu des qualités éminentes de son mari. Je l'ai vu au travail ici et j'étais ravi. J'étais fier de Radio-Canada et je pense que tout le monde aime, admire et respecte notre radio nationale.

Je ne peux pas dire combien j'ai apprécié l'occasion que vous m'avez donnée et la réception que vous m'avez accordée lorsque j'ai téléphoné pour prendre rendez-vous avec votre comité.

Je vous prie de ne pas oublier que, pour le public, la chose la plus difficile est de s'impliquer dans la vie politique du pays.

À chaque fois qu'il publie un article, le «Free Press» envoie un journaliste assister aux réunions des divers comités de la Chambre des communes.

Depuis cinq mois, j'essaye d'obtenir qu'ils impriment le nom du comité ou le nom du président. Le journal prend toujours soin de ne pas publier le nom du comité ou le nom du président afin que le public ne puisse pas savoir à qui il doit s'adresser ou à qui il doit parler ou avec qui il doit prendre contact ou qui est responsable de telle ou telle question.

Il n'existe aucun fichier central comprenant le nom de tous les groupes distingués qui, de toutes les régions du pays, viennent de temps à autre ici pour participer aux audiences publiques. Il n'existe aucun fichier central contenant ces renseignements.

[*Text*]

There is a location now where one can phone for federal and provincial government telephone numbers; but there is no number that one could call to get information on any public hearing that is being held.

The Chairman: That is an interesting comment. We might be able to do something about having that information available in various centres, Mr. Emberley.

Next we will hear from Mr. Georges Forest.

M. Georges Forest: Je dois vous remercier d'abord pour ce privilège que vous me donnez, à la toute dernière minute, de vous adresser la parole.

Si je l'avais su un peu plus longtemps à l'avance, j'aurais pu préparer un texte, en particulier sur cet épineux problème auquel vous avez à faire face, celui des réfugiés, politiques ou autres.

Je ne toucherai pas cette question car je crois que vous en avez entendu parler suffisamment de part et d'autre, ici comme dans d'autres provinces.

Je voudrais seulement toucher ce que je crois être très important pour notre province en particulier, pour le Manitoba, cette province bilingue dont on ne dit pas assez souvent qu'elle est née bilingue en 1870, et qu'elle a souffert d'intempéries, particulièrement en 1890, avec une loi qui faisait de l'anglais la langue officielle au Manitoba.

J'ai souvent dit publiquement que le gouvernement de 1890 avait violé la population francophone du Manitoba. Et ce viol a continué jusque vers 1960, alors que votre confrère au Sénat, monsieur Roblin, a fait passer une loi qui permettait au français d'être langue d'enseignement dans nos écoles. Une très petite chose, si vous voulez, mais ce fut un commencement.

Ce n'est qu'en 1979 que la Cour suprême, suite à la contravention unilingue anglaise que j'avais reçue en 1976, a jugé bon de déclarer que la loi du Manitoba était la loi qui devait régner et que le projet de loi de 1890 était ultra vires.

Même depuis 1979, nous marchons toujours à pas de tortue. Le Manitoba français semble perdre constamment, du fait de cette mer anglophone qui l'entoure: la culture américaine, d'une part; le manque de communications adéquates en français, pour le reste du problème.

Ce que je demande est en deux volets. D'abord, j'aimerais que l'on puisse avoir pour le Manitoba, si ce n'est pour le Canada entier, une politique d'immigration qui lui permettrait de renforcer ses rangs, c'est-à-dire les rangs de la francophonie.

Il est bon que l'on accepte des réfugiés d'un peu partout, de tous les pays, de tous les asiles possibles, et je crois qu'il serait possible de les garder, mais conservons un équilibre afin que le Manitoba français reçoive une aide du fait de cette immigration.

Je peux vous dire avec la plus grande sincérité que si 1890 n'avait pas eu lieu, vous auriez ici aujourd'hui autant de présentations en français qu'en anglais; cependant, je crains que cela n'ait pas été le cas. Si 1890 n'avait pas eu lieu, nous n'aurions pas eu 1916, qui abolissait l'enseignement en français

[*Traduction*]

Il existe maintenant un numéro que l'on peut appeler pour obtenir les numéros de téléphone des divers services du gouvernement fédéral ou provincial, mais il n'existe aucun numéro que l'on peut appeler pour obtenir des renseignements touchant les audiences publiques qui ont lieu.

La présidente: C'est une idée intéressante. Peut-être pourrions-nous envisager la possibilité de mettre de tels renseignements à la disposition du public à partir de divers centres.

Notre prochain intervenant est M. Georges Forest.

Mr. Georges Forest: I would like to thank you for affording me, at the last minute like this, the opportunity of appearing before you today.

If I had had a bit more time, I would have written something out concerning this sensitive problem you are faced with, that is the refugee problem, whether political or otherwise.

I am not going to address this question since I think you have probably heard enough on that topic, here and in the other provinces.

I would simply like to touch upon a subject which in my own province of Manitoba we consider to be of the most importance since this bilingual province which, by the way, was created bilingual in 1870, has suffered greatly from the inclement political weather and most particularly in 1890 with the vote of a law making English the official language of Manitoba.

I often had the opportunity to say publicly that the government of 1890 in effect raped the french-speaking population of Manitoba. And this rape continued until 1960 when your colleague, Senator Roblin, put forward a law providing for the use of french in certain schools. It is a small thing, you may say, but it was the beginning.

We all had to wait until 1979 for the Supreme Court to declare, because of the unilingual English trafic ticket which I received in 1976, that the Manitoba Act was the operative statute and that the law of 1890 was ultra vires.

Since 1979, we are still crawling at a snail space. French-speaking Manitoba always seem to be on the losing end since it is surrounded by a tide of English-speaking people. There's the American culture to contend with, the lack of suitable communications in French and a host of other problems.

What I'm about to ask you is two-fold. First of all, I would like to see put into effect for Manitoba, if not for the rest of Canada, an immigration policy which will encourage the growth of the French-speaking population of Manitoba.

It is necessary to take in refugees from the world over, from every region that produces them and I think that's a good thing but I also think that we should endeaver to maintain a balance and to give French-speaking Manitoba a boost in this regard.

I can sincerely tell you that if 1890 had never happened you would have heard today as many testimonies in French as you have heard in English. I'm afraid that was not the case. If 1890 had never happened we would not have had 1916 which abolished the teaching of the French language in all the schools in Manitoba, and that until the 1960's.

[*Text*]

dans toutes les écoles du Manitoba, situation qui a duré jusque vers les années '60.

Avec l'enseignement des deux langues officielles au Manitoba dès 1870, vous pouvez certainement imaginer que la majorité des Manitobains connaîtraient ces deux langues officielles, ce qui aurait été un atout pour tout le Canada, et nous aurions ainsi été épargnés de toutes ces guerres et tous ces mauvais sentiments qui ont plané sur le Manitoba depuis ce temps-là.

Voilà le premier point.

Le deuxième point que j'aimerais porter à votre attention — et je crois qu'il y a là un manque de la part de notre ministère de l'immigration à l'étranger—ce serait de dire à ceux qui désirent immigrer au Canada qu'ils s'en vont dans un pays officiellement bilingue, où l'on s'attend à ce qu'ils puissent, quel que soit leur âge, apprendre au moins un peu cette deuxième langue officielle, et que l'on s'attend surtout à ce que leurs enfants apprennent les deux langues officielles dès leurs premières années d'école.

Cette politique, cette façon d'agir, cette façon de traiter les immigrants au Canada, à mon avis, manque à l'heure actuelle.

Au moment de la naturalisation, lorsque les nouveaux Canadiens sont acceptés, fait-on encore état publiquement du fait que nous sommes un pays bilingue? Leur fait-on part de notre désir qu'ils apprennent, ainsi que leurs enfants, la deuxième langue officielle, afin de créer, tant pour eux que pour le Canada, un avenir meilleur? Voilà ce que j'aimerais voir et entendre en tant que Canadien.

Nous devons viser vers une culture dite canadienne—ni anglaise, ni française, mais canadienne—avec ses deux langues officielles, sans omettre toutes les langues apportées par ces nouveaux Canadiens, s'il désirent les conserver.

C'est nul autre que le docteur Wilder Penfield qui disait qu'il est tout à fait facile et tout à fait naturel pour un enfant en bas âge d'apprendre un minimum de cinq langues. Avec une telle ouverture, nous aurions un pays

d'autant plus riche culturellement, sans qu'il y ait heurts ou difficultés. S'il y a quelque chose en ce moment qui déchire le pays, c'est ce conflit entre les deux grandes cultures, l'anglaise et la française.

C'est pour moi une façon de viser vers un sommet, que l'on n'atteindra probablement pas de notre vivant, mais vers lequel nous devons marcher afin de connaître au Canada une culture distincte bien canadienne et basée sur les deux langues officielles.

Merci, mesdames et messieurs. J'espère ne pas vous avoir ennuyés.

La présidente: Merci, monsieur. Messieurs les sénateurs, avez-vous des questions?

Le sénateur Hébert: Merci, madame le Président.

Il a été très intéressant pour nous, comme nous sommes à Winnipeg, que vous nous fassiez faire un tour d'horizon de la situation des francophones de votre province. J'essaie toutefois, pour m'en tenir à l'objectif principal de notre présence ici, de

[*Traduction*]

If both official languages had been taught in Manitoba since 1870, you can well imagine the most Manitobans today would know both official languages, a good thing for Canada and a good thing for Manitoba which would have avoided all the conflicts and all those ill feelings that Manitoba has experienced since then.

That's my first point.

The second point which I would like make,—and I think in this regard there is something lacking in the way our immigration policy is applied abroad—is that it would be good to inform the people who wish to immigrate to Canada that they will be arriving in a country which is officially bilingual and that they are expected, as much as possible, and no manner what their age, to become at least a little familiar with the second official language. And furthermore that their children are expected to begin learning both languages as soon has they start going to school.

I would say that what we need and what we don't have is a policy like that, that kind of direction. That's the way we should be treating immigrants to Canada.

On naturalization day, when we receive these new Canadians, do we remind them and ourselves that Canada is a bilingual nation? Do we tell them how much we hope they and their children will earn the second official language so as to help build for themselves and for the rest of the country a better future? As a Canadian, that's what I would like to hear.

We have to try to aim for a Canadian culture. Not English or French but Canadian, that is to say two official languages without prejudice to all the other languages brought to Canada by new Canadians from all over the world, theirs to keep on using.

No less a person than Doctor Wilder Penfield said that for a young child it would be both easy and natural to learn at least five languages. With such a vast window on the world, the culture of our nation grows organically. At the present time, the rift between our two great cultures, the English and the French is the main beef.

That's a way for me to work towards an item that we may not reach in my lifetime but toward which we should be headed in order to foster, strengthen and enrich a Canadian identity incorporating our two official languages.

Ladies and Gentlemen I thank you. I hope you won't think I took too much of your time.

The Chairman: Thank you Sir. Senators, are there any questions?

Senator Hébert: Thank you, Madam President.

We are in Winnipeg and we very much appreciate your talking to us about the French population of your province. I will attempt however considering that is what we are here for, to

[*Text*]

voir de quelle façon cela se relie à nos préoccupations autour du projet de loi C-55.

Ce que j'ai remarqué dans votre discours c'est que vous souhaiteriez—et corrigez-moi si je vous ai mal compris—que le gouvernement, que les politiques d'immigration et, entre autres, de réfugiés, fassent davantage place aux francophones ou à ceux qui pourraient au Manitoba venir donner du renfort, si vous voulez, à votre communauté qui est, en effet, minoritaire.

Les Cambodgiens et les Vietnamiens sont des francophones, et je suis certain qu'il en est venu un certain nombre grossir vos rangs, mais vous admettrez que ce n'est pas facile pour le Canada de décider quel pays va se mettre tout à coup à produire des réfugiés. Si vous étiez ici plus tôt, vous avez dû voir que, de plus en plus, ils nous viennent d'Amérique latine et d'Amérique centrale; ce sont des hispanophones. Il ne faut pas, je pense, retenir celà contre eux. Je parle de réfugiés. Si on parle d'immigration, c'est autre chose, mais ça ne nous concerne pas dans l'immédiat.

Dans le cas des réfugiés, je suis certain que vous souhaitez que nous ouvrions nos portes, en évitant tous les abus, bien sûr, à ceux que le hasard de l'histoire nous envoie comme réfugiés, même s'ils ne parlent pas français, et dans certains cas qui ne parlent pas l'anglais non plus.

M. Forest: Sur ce point-là, tout ce que je dirais c'est qu'il faudrait quand même mettre l'emphase sur le fait que le Canada est un pays avec deux langues officielles. J'entends souvent dire, et ça vient probablement autant des politiciens que d'autres, qu'on a deux langues officielles, que vous pouvez connaître une ou l'autre, c'est égal.

Moi, je vois le Canadien comme étant une personne bilingue. Deux langues officielles, c'est deux pays— l'anglais dans l'Ouest, et le français au Québec— lorsqu'on ne parle qu'une des langues. Mais, en parlant les deux langues officielles, on n'aurait probablement éventuellement plus besoin d'un Commissaire aux langues officielles. On aurait une situation où l'on pourrait développer cette culture canadienne dont je parle.

Je reconnais qu'il y a un manque dans ma présentation, soit celui du problème épineux dont je parlais tout à l'heure et auquel vous faites allusion. Je suis, comme vous dites, tout à fait en faveur de recevoir au Canada ces personnes qui sont en difficulté dans leur pays et qui veulent venir au Canada parce qu'ils pensent vraiment que c'est le paradis.

Le sénateur Hébert: Un paradis de froid.

M. Forest: Un paradis de froid. Merci beaucoup.

The Chairman: Thank you. That concludes our hearings for today.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

try to see how all this might tie in with the concerns raised by Bill C-55.

From that you said, I gathered, correct me if i'm wrong, that the government, in its policies concerning immigration and more specifically the refugee problem should allow for the arrival of a greater number of French speaking refugees who could go settle in Manitoba in order to strengthen in that province the ranks of the French-speaking minority.

Cambodians and Vietnamese people speak French and I am sure a certain number of them have joined you but you must admit it's pretty hard to ask the Canadian government to put in an order for a particular category of refugees. If you were here earlier on you no doubt heard that increasingly refugees are coming to us for South America and from Central America and are Spanish-speaking people. I think that we shouldn't hold that against them. The refugees I mean. Now if we're talking about immigration, that's something else but that's not exactly what we're concerned with here.

I'm sure you want Canada to open doors to refugee people. You also want the government, I'm sure, to protect those people that fate and circumstances have pushed to seek shelter among us even though they don't speak French and, in certain cases, don't speak English either.

Mr. Forest: I would say that we should nevertheless emphasise the fact that Canada is a country with two official languages. I often hear people say, and I hear it from politicians as much as from anybody else, that we have two official languages and you can know either one, that it's up to you.

Well, I see the average Canadian as a person who knows two languages well. Two official languages that's like two countries, English in the West and French in Quebec. That's what you get if each person speaks only one language. If everybody spoke both languages we could save ourselves the expense of a Official Languages Commissioner. We would be in a position to quicken that Canadian culture or Canadian identity I mentioned earlier.

I'm aware of the fact that there is something I haven't mentioned, that sensitive problem I spoke of earlier and that was mentioned by some of you. I'm totally in favor of the idea of taking in persons who face a difficult situation in their own country and who wish the country of Canada becomes they truly believe this is paradise.

Senator Hébert: A winter paradise.

Mr. Forest: A winter paradise, yes. Thank you very much.

La présidente: Je vous remercie. Cela conclut la dernière audition de la journée.

Le Comité ajourne.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Legal Aid:
Ms. Renata Krause.

From Amnesty International Group 19 (Local Chapter):
Mrs. Cornelia Johnson;
Mr. Felipe Flores.

From the University of Manitoba:
Prof. Bryan Schwartz.

From the Mennonite Central Committee (National):
Mr. Ed Wiebe.

From the Saskatoon Refugee Co-ordination Committee:
Mr. Tom Martin;
Mr. Romulo Marcenaro.

From the Winnipeg Coalition:
Father Bert Foliot;
Dr. Lawrence Whytehead;
Dr. Stuart Johnson;
Mrs. Heather Macdonald.

Private Citizens:
Mr. Kenneth Emberly;
Mr. Georges Forest.

De «Legal Aid»:
M^me^ Renata Krause.

De «Amnesty International Group 19» (chapitre local):
M^me^ Cornelia Johnson;
M. Felipe Flores.

De l'Université du Manitoba:
M. Bryan Schwartz.

Du «Mennonite Central Committee» (National):
M. Ed Wiebe.

Du «Saskatoon Refugee Co-ordination Committee»:
M. Tom Martin;
M. Romulo Marcenaro.

De la Coalition de Winnipeg:
Père Bert Foliot;
D^r^ Lawrence Whytehead;
D^r^ Stuart Johnson;
M^me^ Heather Macdonald.

À titre privé:
M. Kenneth Emberly;
M. Georges Forest.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 9, 1988
(Edmonton, Alberta)

Issue No. 53

Eighth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 9 février 1988
(Edmonton, Alberta)

Fascicule nº 53

Huitième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28918—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Hébert
Lewis
*MacEachen
(or Frith)
Molgat
*Murray
(or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Hébert
Lewis
*MacEachen
(ou Frith)
Molgat
*Murray
(ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 9, 1988
(73)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in Edmonton, Alberta at 2:14 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Hébert and Neiman (4).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association:

John Gill, Vice-Chairman, Immigration Section.

From the Calgary Interfaith Coalition for Refugees:

Mrs. Ann Jayne;

Mr. Gerald Stobo, Counsel;

Mr. Don Dale, United Church;

Rev. Brian Rude;

Mr. Freddy M., Refugee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

It was—

Agreed, That the brief from Dr. David Bai form part of this Committee's records.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 5:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 FÉVRIER 1988
(73)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à Edmonton (Alberta), à 14 h 14, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Hébert et Neiman (4).

Présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association du barreau canadien:

M. John Gill, vice-président, Section d'immigration.

De la «Calgary Interfaith Coalition for Refugees:

M^me^ Ann Jayne;

M. Gerald Stobo, conseiller juridique;

M. Don Dale, United Church;

Rév. Brian Rude;

M. Freddy M., réfugié.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.»

Il est convenu,—Que le mémoire de M. David Bai soit versé aux dossiers du comité.

Les témoins font des déclarations préliminaires, puis répondent aux questions.

À 17 h 03, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Edmonton, Tuesday, February 9, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, Tuesday, February 9, at 2:15 p.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are ready to commence the Edmonton phase of our hearings on Bill C-55.

We are pleased to have with us Mr. John Gill as our first witness.

I understand that Dr. David Bai, who was going to appear with Mr. Gill, has been detained by other commitments. We have a brief from Dr. Bai, and I would ask that it form part of the record of our proceedings.

Please proceed.

Mr. John J. Gill, Vice-Chairman, Canadian Bar Association, Immigration Section: Good afternoon, Madam Chairman and senators.

Since I am the first witness, I have the opportunity to welcome you to Edmonton. I am sorry the weather didn't provide you with a "warm" welcome. Let me assure you that we are glad to see you.

I know I speak for all the witnesses who are going to appear before you today and tomorrow when I say I am reassured of your commitment and interest in this legislation by your taking the time to come to Edmonton to hear what we have to say.

Personally, I should like to compliment you on the work the committee has done in relation to Bill C-84.

I, along with other members of the CBA, find myself in agreement with many of your recommendations.

We would ask that you continue to push for change in relation to Bill C-84.

We are optimistic that you will take the same enlightened and courageous approach to Bill C-55. I hope that you will follow some of the recommendations that you will hear from myself and the other witnesses.

I am wearing two hats today: one as Vice-Chairman of the National Section of the Canadian Bar Association, and the other as a member of a National Citizens Committee, which was formed in the summer of 1987. My friend, Dr. Bai, is also on that committee.

That committee presented alternate legislation, and I have attached to my brief a copy of that legislation.

In making my comments today, I will be doing so from the CBA perspective, as well as from the perspective of the National Citizens Committee.

TÉMOIGNAGES

Edmonton, le mardi 9 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Sénat des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi C-55 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence s'est réuni aujourd'hui, le mardi 9 février, à 14 h 15.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) préside.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes prêts à commencer la phase d'Edmonton de nos auditions sur le projet de loi C-55.

Nous sommes heureux d'accueillir M. John Gill à titre de premier témoin.

On m'apprends que M. David Bai, qui devait comparaître avec M. Gill, a été retenu. Nous avons un mémoire de M. Bai, et je demanderais qu'il soit versé au dossier.

Veuillez commencer.

M. John J. Gill, vice-président, Association du barreau canadien, Section de l'immigration: Madame la Présidente, membres du Sénat.

Puisque je suis le premier témoin, je saisis l'occasion de vous souhaiter la bienvenue à Edmonton. Je regrette que la météo n'ait pas prévu un accueil plus «chaleureux». Nous sommes néanmoins très heureux de vous voir.

Je sais que je me fais le porte-parole de tous les témoins qui vont comparaître devant vous aujourd'hui et demain en disant que le fait que vous ayez pris le temps de vous rendre à Edmonton pour entendre ce que nous avons à dire est une preuve de votre engagement et de votre intérêt à l'égard de ce projet de loi.

J'aimerais personnellement vous féliciter du travail que le Comité a fait à propos du projet de loi C-84.

Comme les autres membres de l'ABC, je suis d'accord avec bon nombre de vos recommandations.

Nous vous demandons de continuer à travailler en vue de faire modifier le projet de loi C-84.

Nous espérons que vous adopterez une attitude tout aussi éclairée et courageuse en ce qui touche le projet de loi C-55. J'espère aussi que vous donnerez suite à certaines des recommandations que vous entendrez de ma bouche et de celle des autres témoins.

Aujourd'hui, je porte deux chapeaux: celui de vice-président de la section nationale de l'Association du Barreau canadien et celui de membre d'un Comité national de citoyens constitué à l'été de 1987. Mon ami, M. Bai, fait également partie de ce comité.

Ce comité a présenté une autre version du projet de loi, dont j'ai joint une copie à mon mémoire.

Aujourd'hui, je parlerai à la fois du point de vue de l'ABC et de celui du Comité national de citoyens.

[*Text*]

As has been pointed out, Dr. Bai is unable to attend. He was caught unavoidably in a conflict in Vancouver. I have submitted his paper, and I would encourage you to read it. It is a perspective which calls for more national and international consultation in the medium to long-term, so that we can have a long-term solution to the refugee problem.

We seem to be constantly dealing with the problem using a band-aid approach.

My presentation itself contains a lot of material that was prepared by my colleagues in the Canadian Bar Association. Given its length, I can only hope to highlight some of the key points. I would ask you, if you have the time, to read the brief in its entirety. I cannot hope to deal with all the detailed sections.

Bill C-55 proposes a massive reorganization of the refugee determination system. We think that many of the proposed changes are positive: for example, the creation of a specialized refugee board is something that we have needed for some time. We think it is an excellent direction.

There are some other changes in the bill which we think are very positive: for example, the ability to process Convention refugees to permanent resident status in a fairly straightforward manner.

Overall, we think the emphasis of the bill is misdirected.

We see the emphasis of the bill as being on what we call "enforcement" considerations rather than "protection of refugee" considerations.

We recognize that any legislation in this area has to balance these two objectives, and thus prevent abuse. However, we do feel that the "protection of the refugee" consideration should be paramount.

Bill C-55, unfortunately, in our opinion, focuses on enforcement, not on protection.

In the area of refugee determination, the emphasis should be on protection, because the failure to identify a refugee claimant can have disastrous consequences. It can result in a claimant being sent back to a third country, or to his country of origin, where he may suffer loss of liberty, and perhaps even loss of life.

We submit, also, that any legislation in this area has to take as its starting point the legal context in which Canada functions today. In other words, the legislation has to take into account the rights of a claimant under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which has been interpreted by the courts, in the immigration field, to give refugee claimants equal status.

Any legislation also has to take into account Canada's obligations under the United Nations Refugee Convention, and the Protocol that Canada signed, both of which contemplate that refugee claimants should have certain basic rights.

For reasons outlined later, it is submitted in this brief that Bill C-55 probably does not comply, in some respects, with the

[*Traduction*]

Comme on l'a dit, M. Bai a été retenu par un conflit à Vancouver. J'ai présenté son mémoire et je vous incite à le lire. Il préconise une consultation nationale et internationale accrue à moyen et à long terme afin de permettre de trouver une solution à long terme au problème des réfugiés.

Il semble que chaque fois que nous abordons ce problème, nous ne faisons rien d'autre que poser des cataplasmes.

Mon exposé doit beaucoup à mes collègues de l'Association du Barreau canadien. Puisqu'il est très long, je ne peux que souligner quelques-uns des points-clés. Si vous en avez le temps, je vous demanderais de lire le mémoire en entier car il m'est strictement impossible d'entrer dans le détail de chaque section.

Le projet de loi C-55 propose une réorganisation massive du système de détermination du statut de réfugié. Selon nous, bon nombre des modifications proposées sont positives; par exemple la création d'une commission spécialisée pour les réfugiés est nécessaire depuis un certain temps. Nous y voyons une excellente orientation.

D'autre modifications proposées par le projet de loi nous semblent également très positives, par exemple, la possibilité d'accorder aux réfugiés au sens de la Convention le statut de résidents permanents d'une façon relativement simple.

Dans l'ensemble, toutefois, nous croyons que le projet de loi ne met pas l'accent où il faudrait.

Selon nous, le projet de loi met l'accent sur ce que nous appelons «l'application» plutôt que sur la «protection des réfugiés».

Nous reconnaissons que toute mesure législative dans ce domaine doit équilibrer ces deux objectifs, pour prévenir les abus. Toutefois, nous estimons que la protection des réfugiés devrait être primordiale.

Malheureusement, selon nous, le projet de loi C-55 est axé sur l'application plutôt que sur la protection.

Dans le domaine de la détermination du statut de réfugié l'accent devrait être mise sur la protection, car il peut y avoir des conséquences désastreuses si on ne réussit pas à identifier un revendicateur du statut de réfugié. Celui-ci peut être renvoyé dans un tiers pays, ou dans son pays d'origine, où sa liberté et peut-être même sa vie peuvent être en danger.

Nous estimons également que toute mesure législative en ce domaine doit prendre comme point de départ le contexte juridique où fonctionne le Canada aujourd'hui. En d'autres termes, la loi doit tenir compte des droits du revendicateur en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, qui, selon l'interprétation des tribunaux, donne aux revendicateurs du statut de réfugié un statut égal.

La loi doit également tenir compte des obligations du Canada en vertu de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés et du Protocole que le Canada a signé qui confèrent certains droits fondamentaux aux revendicateurs du statut de réfugié.

Pour des raisons qui seront exposées plus tard, le mémoire avance que le projet de loi C-55 n'est probablement pas conforme, à certains égards, à la Charte canadienne des droits e

[*Text*]

Canadian Charter of Rights and Freedoms, nor, in some respects, with the United Nations Convention and Protocol.

The key deficiency, in our opinion, of Bill C-55 can be summed up in one phrase, that being "lack of safeguards for the refugee claimant".

We submit that any refugee determination system should have three basic elements, those being:

(1) universal access to the determination process by all claimants;

(2) a hearing before an independent and competent board; and

(3) a right of review by another independent and competent appelate tribunal in the event of a negative decision in the first instance.

The Canadian Bar Association recognized the fundamental importance of these principles and, at its annual convention in Ottawa in August 1987, passed a resolution requesting that the government withdraw Bill C-55 and redraft it in accordance with those three principles.

I have attached as a schedule to my brief a copy of that resolution.

The question arises, why universal access? Why should every refugee claimant who arrives at our borders have access to a full hearing?

This is the only way to guarantee that genuine refugees are not denied sanctuary in Canada. Any pre-screening such as that suggested in Bill C-55 which falls short of a full hearing has inherent in it the risk that a genuine refugee claimant will be refused entry. And, as I mentioned previously, the consequences of such an error could be fatal for the refugee.

If you examine the pre-screening process, or what I call the pre-screening process, which is found in the proposed Section 48.01 of Bill C-55, you will notice that refugees are excluded initially on the basis of a number of eligibility criteria. If they pass those eligibility criteria, they then can possibly be excluded on what is called a "credible basis test".

Dealing first with the eligibility criteria, or some of them, Section 48.01(b) excludes a claimant that comes from a country that has been prescribed as one that complies with Article 33 of the Convention.

On the face of it, that seems to be fairly reasonable, and reasonably fair. But, if you begin to examine the wording and think of the implications, if the Article 33 prescribed country fails to ratify the Convention, or fails to permit the refugee claimant entry, or fails to guarantee that the claimant, assuming he does gain entry into that country, will be permitted to make a refugee claim, the protection, in a sense, is, in our opinion, illusory and of no great substance.

Another of the eligibility criteria that I would refer to is that set out in Section 48.01(c), which prevents claimants from making repeat refugee claims. Complementary to that is Section 48.01(5), which excludes claimants who have left Canada and have been out of Canada for less than 90 days.

[*Traduction*]

libertés ni, à certains égards, à la Convention et au Protocole des Nations-Unies.

Selon nous, la principale lacune du projet de loi C-55 peut se résumer en quelques mots, c'est-à-dire «l'absence de garantie pour le revendicateur du statut de réfugié».

Selon nous, le système de détermination du statut de réfugié devrait comporter trois éléments de base, soit:

(1) l'accès universel au processus de détermination par tous les revendicateurs;

(2) une audition devant une commission indépendante et compétente; et

(3) le droit de révision par un autre tribunal d'appel indépendant et compétent si la première décision est négative.

L'Association du Barreau canadien reconnaît l'importance fondamentale de ces principes; à son congrès annuel tenu à Ottawa en août 1987, elle a adopté une résolution demandant au gouvernement de retirer le projet de loi C-55 et de procéder à une nouvelle rédaction conformément à ces trois principes.

Une copie de cette résolution figure en annexe à mon mémoire.

On peut se demander pourquoi un accès universel. Pourquoi chaque revendicateur du statut de réfugié qui arrive à notre frontière devrait-il avoir accès à une audition complète?

C'est la seule façon de garantir que le Canada ne refuse pas asile aux réfugiés véritables. Toute procédure de tamisage, comme celle que propose le projet de loi C-55 qui ne prévoit pas une audition complète, comporte nécessairement le risque que l'on refuse l'entrée au pays à de véritables revendicateurs du statut de réfugié. Et comme je l'ai déjà dit, les conséquences d'une telle erreur pourraient être fatales pour le réfugié.

La procédure de tamisage, qui se trouve au nouvel article 48.01 du projet de loi C-55, exclut au départ les réfugiés d'après un certain nombre de critères d'admissibilité. S'ils se conforment à ces critères, ils peuvent ensuite être exclus d'après ce que l'on appelle le «critère du minimum de fondement».

Au chapitre des critères d'admissibilité, ou de certains d'entre eux, l'alinéa 48.01(1)(b) exclut le revendicateur provenant d'un pays désigné comme se conformant à l'article 33 de la Convention.

De prime abord, cela semble assez juste et raisonnable. Mais si l'on réfléchit a ce libellé et à ses conséquences, on constate que si le pays désigné sûr ne ratifie pas la Convention ou n'autorise pas le revendicateur du statut de réfugié à y pénétrer ou ne garantit pas que celui-ci, dans l'hypothèse qu'il soit admis dans le pays, sera autorisé à présenter une revendication du statut de réfugié, cette protection est, dans un certains sens, illusoire et peu substantielle.

Un autre des critères d'admissibilité auquel je m'arrêterai est celuiqu'expose l'alinéa 48.01(1)(c) qui interdit aux revendicateurs de répéter la revendication du statut de réfugié. Cet alinéa est complété par le paragraphe 48.01(3), qui exclut les revendicateurs qui ont quitté le Canada pendant moins de 90 jours.

[*Text*]

On an initial reading, those provisions may appear to be reasonable. But, what happens if there has been a change in circumstances in the claimant's exposure during the 90 days that he is out of the country? What happens if he suddenly has become undesirable, despite the fact that, at the time he was screened, he was found to be desirable.

Those two sections do not take into account the possibility of a change in a person's circumstances during the time that he is required to leave the country, or has left the country and comes back.

I am going to leave the eligiblity criteria for a moment. It is a subject that is dealt with in a lot more detail in the brief prepared by Barbara Jackman of the CBA. She deals in a lot more detail with the rest of the eligibility criteria.

Assuming our refugee claimant gets over this first hurdle of the eligibility criteria, he then has to get over a second hurdle, that being the "credible basis" test. He has to show that he has a credible basis for his claim.

This "credible basis" test is to be determined by an Immigration Adjudicator and a member of the Refugee Board. The bill may contemplate all sorts of training for the Immigration Adjudicator, but at present Immigration Adjudicators are trained in immigration matters. They have no expertise in refugee claims.

In any event, it is contemplated that an Immigration Adjudicator and a member of this Refugee Board will very quickly convene a hearing to deal with the claim.

The initial information given out in terms of the way that this credible basis hearing is to be handled suggests that it would take place within a very short period of time after the claimant arrives at the border. However, I have since been advised that this is not what will necessarily happen; that there may not be a quick hearing on the "credible basis" test.

Assuming there is, what we can see happening is that within 72 hours of a claimant arriving, assuming he is determined to be eligible, he will then have a hearing to determine whether or not he has a credible basis. If he doesn't have a lawyer, or cannot get a lawyer in time, a lawyer will be appointed. He then has the onus of proving whether or not he has a credible basis for his claim.

As contemplated, we would submit that this hearing probably does not comply with Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Just to refresh your memories, Section 7 contemplates that everyone has the right to life, liberty and security of the person, and they are not to be deprived thereof, except in accordance with the principles of fundamental justice.

The Supreme Court in the *Singh* case—and the citation is in my paper—has said, in essence, that anyone making a refugee claim is entitled to a full and complete hearing.

In order to have a full and complete hearing, one needs sufficient time to prepare one's case, which may include obtaining documentary evidence from other parts of the world. One may

[*Traduction*]

À première lecture, ces dispositions peuvent sembler raisonnables. Mais qu'arrive-t-il si la situation du revendicateur s'est modifiée pendant ces 90 jours d'absence du pays? Qu'arrive-t-il s'il est soudainement devenu indésirable, en dépit du fait qu'au moment du tamisage il a été jugé désirable?

Ces deux articles ne tiennent pas compte de la possibilité d'évolution de la situation de la personne pendant le délai où il doit être absent du pays ou entre son départ et son retour.

Je laisse de côté maintenant les critères d'admissibilité, car ce sujet est traité beaucoup plus en détail dans le mémoire préparé par Barbara Jackman de l'ABC. Elle traite de façon beaucoup plus détaillée des autres critères d'admissibilité.

Si le revendicateur du statut de réfugié franchit l'obstacle des critères d'admissibilité, il doit ensuite franchir un second obstacle, celui du critère du «minimum de fondement». Il doit montrer que sa revendication a un minimum de fondement.

Ce critère doit faire l'objet d'une détermination par un arbitre d'immigration et par un membre de la Commission du statut de réfugié. Le projet de loi envisage peut-être toutes sortes de formations pour l'arbitre d'immigration, mais à l'heure actuelle ces arbitres sont formés en immigration. Ils n'ont aucune expertise en ce qui touche les revendications du statut de réfugié.

Quoi qu'il en soit, il est prévu qu'un arbitre d'immigration et un membre de cette commission du statut convoqueront très rapidement une audition de la revendication.

Selon les premiers renseignements donnés quant à la façon dont se déroulera cette audition, elle aura probablement lieu très peu de temps après l'arrivée du revendicateur à la frontière. Toutefois, j'ai appris depuis lors que ce n'est pas nécessairement ce qui se produira; il se peut qu'il n'y ait pas une audition rapide sur le critère du «minimum de fondement».

Dans l'hypothèse qu'il y en ait une, on peut entrevoir que dans les 72 heures de l'arrivée du revendicateur, dans l'hypothèse qu'il soit jugé admissible, il subira une audition pour déterminer si sa revendication a ou non un minimum de fondement. S'il n'a pas d'avocat ou s'il est incapable de retenir à temps les services d'un avocat, un avocat lui sera nommé. C'est alors à lui qu'incombe le fardeau de prouver que sa revendication repose sur un minimum de fondement.

Selon nous, une telle audition n'est probablement pas conforme à l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pour mémoire, l'article 7 dispose que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Dans l'arrêt *Singh*—on trouvera la référence dans mon mémoire—la Cour suprême a déclaré, en substance, que toute personne qui revendique le statut de réfugié a droit à une audition pleine et entière.

Pour avoir une audition pleine et entière, il faut disposer d'assez de temps pour se préparer, ce qui peut nécessiter d'obtenir des preuves documentaires d'autres pays du monde.

[*Text*]

have to prepare statutory declarations, contact witnesses, and so forth.

The hearing as contemplated does not, in our opinion, consist of a full and complete hearing for a refugee claimant.

Let's assume there is a full and complete hearing. Let's assume, just to turn it around, that the legislation, as passed, allows the claimant full opportunity to get his own lawyer for the "credible basis" hearing, with the lawyer then given reasonable time to prepare his witnesses, get statutory declarations, and so forth. Any lawyer involved at that stage will feel it his duty to present a full refugee claim at this so-called pre-screening process, this so-called "credible basis" hearing, and what will happen is that a full hearing will take place. In effect, there will be a full hearing on the refugee claim at that stage, and once that two-member panel decides that there is a credible basis, there will then be another full hearing before the Refugee Board.

Either way it doesn't make sense. Either the bill will not, as it is envisaged, provide sufficient time to prepare one's case, or it is going to be a duplication of the next process. Either way, it doesn't make sense.

In summary, we submit that the pre-screening process, in terms of the eligibility criteria and the hearing to determine credible basis, does not provide sufficient safeguards for refugee claimants.

I mentioned three elements that I thought should go into any refugee determination process. One was universal access. The second was an initial hearing before a competent and independent board. The third element, which I have not dealt with, is the right of review by an independent and competent appelate tribunal.

Under the present refugee determination process, we have a two-stage procedure. If a claimant, after he makes his claim to the Refugee Status Advisory Committee, which in turn makes a recommendation to the Minister, is found not to be a refugee, there is the right of a full hearing in front of the Immigration Appeal Board.

Bill C-55 does not contemplate a full review. It contemplates one full hearing, with no right of review in the event of a negative decision.

Why is a full review on the merits needed?

Looking at the history of the refugee determination process to date, it is clear that a review is needed. Mistakes are made by the Refugee Status Advisory Committee and by the minister on the advice of the Refugee Status Advisory Committee. The Immigration Appeal Board has had to rectify those mistakes.

It is our view that history shows that a full hearing is needed.

Because an error can be fatal for the refugee, a full rehearing on the merits is warranted.

[*Traduction*]

On peut devoir préparer des déclarations solennelles, communiquer avec des témoins, et ainsi de suite.

Sous sa forme prévue, l'audition ne constitue pas selon nous une audition pleine et entière pour un revendicateur du statut de réfugié.

Supposons qu'il y ait une audition pleine et entière. Supposons, pour inverser les choses, qu'on adopte une loi qui donne aux revendicateurs toute possibilité de retenir les services d'un avocat pour l'audition sur le «minimum de fondement», que l'avocat bénéficie d'un délai raisonnable pour préparer ses témoins, obtenir des déclarationss solennelles, et ainsi de suite. L'avocat se sentira tenu de présenter une revendication complète du statut de réfugié dans le cadre de ce processus dit de tamisage, de cette audition sur ce que l'on appelle le «minimum de fondement», et il y aura en fait une audition complète. Il y aura une audition complète de la revendication du statut de réfugié à ce stade; une fois que le jury de deux membres aura décidé qu'il y a un minimum de fondement, il y aura ensuite une autre audition complète devant la Commission des réfugiés.

D'une façon comme de l'autre, cela n'a pas de sens. Ou bien, sous sa forme actuelle, le projet de loi n'accordera pas assez de temps pour la préparation, ou bien l'étape suivante fera double emploi. D'une façon comme de l'autre, cela n'a pas de sens.

En résumé, nous soutenons que le processus de tamisage, en ce qui touche les critères d'admissibilité et l'audition visant à déterminer le minimum de fondement, ne comporte pas de garanties suffisantes pour les revendicateurs du statut de réfugié.

J'ai mentionné trois éléments qui selon moi devraient faire partie du processus de détermination du statut de réfugié. Le premier est l'accès universel. Le second est une première audition devant une commission compétente et indépendante. Le troisième élément, dont je n'ai pas parlé, est le droit à la révision par un tribunal d'appel indépendant et compétent.

Le processus actuel de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes. Si, après avoir présenté sa revendication au Comité consultatif sur le statut de réfugié, qui fait à son tour une recommandation au Ministre, le revendicateur est jugé ne pas être un réfugié, il a droit à une audition complète devant la Commission d'appel de l'immigration.

Le projet de loi C-55 ne prévoit pas de révision complète. Il prévoit une audition complète, sans droit de révision en cas de décision négative.

Pourquoi faut-il une révision complète sur le fond?

Si on examine l'histoire du processus de détermination du statut de réfugié à ce jour, il est manifeste qu'une révision est nécessaire. Il y a effectivement des erreurs de la part du Comité consultatif sur le statut de réfugié et de la part du Ministre sur l'avis du Comité consultatif. C'est la Commission d'appel de l'immigration qui doit rectifier ces erreurs.

Selon nous, l'histoire montre qu'une audition complète est nécessaire.

Parce que l'erreur peut être fatale pour le réfugié, une nouvelle audition complète sur le fond est justifiée.

[*Text*]

Also, where there exists a full review procedure, you tend to get more consistent decision-making, with fewer inconsistencies, at the first level. It is for that very reason that many tribunals have an appelate level looking over their shoulder, acting as a watchdog, in effect.

Most if not all processes in our administrative law and judicial system contemplate a review on the merits.

Even on fairly minor criminal matters, summary conviction matters, one is entitled to a full review on the merits.

There is one other area that the Canadian Bar Association has serious concerns about, that being the amendment proposed to the right of appeal for a judicial review to the Federal Court.

Under the present law, one has the right to go to the Federal Court under the legal process called "judicial review", judicial review being the inherent jurisdiction of the court to review a decision of a lower tribunal, to decide whether that decision was made in accordance with the principles of law and in accordance with the statute.

This applies not just to refugee claimants, but to all decisions made under the Immigration Act. It can be somebody, for example, who is applying to come to Canada as an entrepreneur, or somebody who is applying to sponsor a relative to come to Canada, or a refugee claimant who is seeking to have a decision reviewed.

Bill C-55 would do away with this right of judicial review by imposing an intervening step, that step being the requirement to apply for leave to appeal for judicial review.

The Canadian Bar Association cannot fully understand why in this one particular area of federal law the absolute right to judicial review should be curtailed.

For example, in the income tax and unemployment insurance areas, the right to seek a judicial review without leave will remain in place. But, in one small area of federal jurisdiction, immigration law, there will be no absolute right to apply for judicial review.

It is not only the "leave" step, it is what the "leave" step requires that causes the problem. The "leave" step requires that you bring your application within 15 days of the decision that you want to have judicial review of. The "leave" application also contemplates that it will not be an oral hearing. Instead, it will be a written hearing, with the Federal Court Judge deciding, on the basis of the written arguments, presented within 15 days of the decision, whether or not a judicial review should be allowed.

It is submitted that this "leave" requirement imposes a considerable barrier to judicial review. By way of example, let's look at a non-refugee decision. Let's look at a decision made by a VISA officer overseas to refuse an entrepreneurial application, or a sponsorship application.

If the claimant believes that there has been some impropriety in terms of the wrong criteria being applied to that deci-

[*Traduction*]

En outre, là où il existe une procédure complète de révision, on obtient d'ordinaire des décisions beaucoup plus uniformes et moins contradictoires au premier palier. C'est pour cette raison que de nombreux tribunaux sont soumis au contrôle d'un niveau d'appel.

La plupart sinon la totalité des processus en droit administratif et dans le système judiciaire peuvent faire l'objet d'une révision sur le fond.

Même dans les affaires pénales assez mineures, les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, on a droit à une révision complète sur le fond.

Il y a un autre domaine qui préoccupe gravement l'Association du Barreau canadien, c'est-à-dire la modification proposée du droit d'appel à la Cour fédérale.

Selon la loi actuelle, on a le droit de s'adresser à la Cour fédérale pour ce que l'on appelle la «révision judiciaire», c'est-à-dire la compétence inhérente de la cour pour revoir une décision d'un tribunal inférieur et juger si cette décision a été rendue conformément aux principes du droit et conformément à la loi.

Ceci ne s'applique pas uniquement aux revendicateurs du statut de réfugié, mais bien à toutes les décisions prises en vertu de la Loi sur l'immigration. Il peut, par exemple, s'agir de quelqu'un qui demande de venir au Canada à titre d'entrepreneur, de quelqu'un qui demande de parrainer un parent ou d'un revendicateur du statut de réfugié qui demande la révision de la décision prise dans son cas.

Le projet de loi C-55 abolirait ce droit à la révision judiciaire en imposant une étape intermédiaire, soit l'obligation de demander l'autorisation d'interjeter appel.

L'Association du Barreau canadien ne comprend pas bien pourquoi dans ce seul domaine du droit fédéral le droit absolu à la révision judiciaire devrait être restreint.

Par exemple, dans le domaine de l'impôt sur le revenu et de l'assurance-chômage, on aura toujours le droit de demander la révision judiciaire sans autorisation. Mais dans un petit domaine de compétence fédérale, le droit de l'immigration, il n'y aura aucun droit absolu de demander la révision judiciaire.

Le problème ne tient pas uniquement à la nécessité de demander l'autorisation, mais aussi aux modalités de cette demande. La demande doit être présentée dans les 15 jours de la décision que l'on veut soumettre à la révision judiciaire. La demande ne fera non plus l'objet d'une audition orale. Le juge de la Cour fédérale décidera, d'après les plaidoiries écrites présentées dans les 15 jours de la décision, s'il doit autoriser la révision judiciaire.

Nous estimons que cette exigence constitue un obstacle important à la révision judiciaire. En guise d'exemple, examinons une décision dans un autre domaine, par exemple celle prise par un agent des visas outremer de refuser la demande d'un entrepreneur ou une demande de parrainage.

Si le revendicateur croit qu'il y a eu un vice quelconque, que les mauvais critères ont été appliqués et qu'il désire une révi-

[*Text*]

sion and wishes a judicial review, he will have to file written argument and a written application within 15 days.

That is just not practical; it is just not possible.

Today, under the judicial review procedure as it stands, one has to file within a reasonable period of time once one has investigated whether or not there are grounds for judicial review.

To summarize, I have four recommendations that I would like to leave with this committee in relation to Bill C-55.

I have attached as part of my brief the alternate legislation that this proposed by the National Citizens Committee. Realistically, we do not expect the government to accept the alternate legislation. However, we do feel that this committee can propose amendments to Bill C-55 that will satisfy the concerns of the Canadian Bar Association and those of the other groups that you will hear during the course of your public hearing on the bill.

The four recommendations appear on page 9 of my brief, and are as follows:

(1) All refugee claimants should be brought directly before an independent and competent Refugee Board to have their refugee claims determined on the merits. This hearing should take place—these are just sample times—within 30 days of claiming status, and the Refugee Board should make a decision within 21 days of hearing the claim.

The process can call for a full and fair hearing and still be expeditious, thus discouraging abuse.

(2) Persons not recognized as refugees in the first instance by the Refugee Board should be permitted to have their claims reviewed by another centralized independent body competent in refugee matters. Such applications should be in writing and be submitted within a 15-day time period. The Appeal Board would be expected to make expeditious decisions on the appeal: for example, within 15 to 45 days.

That recommendation is not calling for a full blown re-hearing on the merits. What it is calling for is just a paper review on the transript of the first hearing, and on whatever written submissions that cousel for the claimant wants to put forward. In that way we build in a safeguard such that any evidence that was not properly looked at or which was not given proper weight at the first hearing can be revisited.

(3) The Act should introduce a concept which we have called "manifestly unfounded", and in respect of claims that are identified as "manifestly unfounded" by the Refugee Board in the first instance and by the Review Board in the second instance, the claimant, if he wants to go any further—in other words, if he wants to appeal to the Federal Court—should be required to do so from outside Canada.

This gives the protection of an expeditious process with a full hearing at the first stage, a paper review at the second stage, and still leaves the option for the person to apply to the Federal Court. It prevents the abuse in the Federal Court, to some extent, because the person will have to leave the country

[*Traduction*]

sion judiciaire, il devra déposer une plaidoirie écrite et une demande écrite dans les 15 jours.

En pratique, c'est tout simplement impossible.

Selon les procédures actuelles, il faut déposer une demande dans un délai raisonnable après avoir étudié s'il y a des motifs de révision judiciaire.

En résumé, j'aimerais faire au Comité quatre recommandations concernant le projet de loi C-55.

J'ai joint à ma mémoire le projet de loi proposé par le Comité national de citoyens. Pour être réaliste, nous ne nous attendons pas à ce que le gouvernement accepte ce projet de loi. Toutefois, nous estimons que le Comité peut proposer des amendements au projet de loi C-55 qui répondront aux préoccupations de l'Association du Barreau canadien et des autres mouvements que vous entendrez au cours de vos auditions publiques sur ce projet de loi.

Les quatre recommandations, qui figurent à la page 9 de mon mémoire, sont les suivantes:

(1) Tous les revendicateurs du statut de réfugié devraient être amenés directement devant une commission indépendante et compétente du statut de réfugié pour que leurs revendications soient jugées sur le fond. Cette audition devrait avoir lieu—les délais ne sont donnés qu'à titre indicatif—dans les 30 jours de la revendication et la Commission des réfugiés devrait rendre sa décision dans les 21 jours de l'audition de la revendication.

Il est possible de prévoir une audition juste et entière sans sacrifier la rapidité, ce qui découragera les abus.

(2) Les personnes qui ne seront pas reconnues comme des réfugiés en première instance par la Commission des réfugiés devraient être autorisées à faire revoir leurs revendications par un autre organisme centralisé et indépendant, compétent à l'égard des questions touchant les réfugiés. La demande devrait être présentée par écrit dans un délai de 15 jours. La Commission d'appel devrait rendre rapidement sa décision sur l'appel, par exemple dans un délai de 15 à 45 jours.

Cette recommandation ne prévoit pas une nouvelle audition sur le fond, mais tout simplement une révision de la transcription de la première audition et des arguments que fait valoir l'avocat du revendicateur. Nous garantissons ainsi la possibilité de revoir tout élément de preuve qui n'a pas été convenablement étudié à la première audition ou auquel on n'a pas donné suffisamment de poids.

(3) La Loi devrait introduire la notion de revendication «manifestement sans fondement». Si la Commision du statut de réfugié, en première instance, et la Commission de révision, en seconde instance, jugent la revendication manifestement sans fondement, le revendicateur qui désirerait aller plus loi, c'est-à-dire en appeler à la Cour fédérale, devrait le faire de l'extérieur du Canada.

Ceci permettrait un processus rapide avec une audition complète à la première étape et une révision documentaire à la seconde étape tout en laissant ouverte la possibilité de s'adresser à la Cour fédérale. On empêcherait dans une certaine mesure les abus en Cour fédérale, car la personne dont la

[*Text*]

if his claim has been found to be "manifestly unfounded" at the first two levels.

(4) Applications for judicial review of all decisions made under the Immigration Act in the Federal Court of Canada should not require the leave of a single judge of the court. In other words, the *status quo* should remain in place.

All applicants should be entitled to continue to apply directly to the Federal Court for judicial rview of decisions made under the Immigration Act.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Gill.

Senator Hébert will be the lead-off questioner.

Senator Hébert: Thank you, Mr. Gill, for a well-documented and comprehensive brief.

Would any of your recommendations be considered by the government, or by the minister, to change the spirit of the proposed legislation?

We have observed in the recent past that the minister does not readily accept recommendations that would change the spirit of the bill, or that would prevent the bill from achieving its proclaimed goal; that is to say, to prevent abuses.

Mr. Gill: I started off my remarks by saying that we perceive the emphasis of the bill to be tilted more in terms of enforcement rather than protection.

If these recommendations are accepted by the government, it would tilt that balance slightly toward protection.

I think these recommendations can be fitted into the bill. It really would just require removing the pre-screening process and introducing a very expeditious full hearing quickly at the first stage.

The main aim of the government is to prevent abuse, and these recommendations would do just that. The message would go out that if you come to Canada, you will get a fair hearing; you will get due process. But you won't get a long drawn-out process.

With these amendments in place, a claimant could have a full hearing within 60 to 120 days. The message would go out that it is not a protracted process; it is not a process that permits one to work in Canada for a couple of years before a final determination is made.

Senator Hébert: Do you agree that it would lengthen the process; and if so, by how long?

Mr. Gill: To be perfectly honest, I do not know if it would. If you remove the eligibility criteria, I am not sure that it would lengthen the process. Under the credible basis step, for example, if claimants and lawyers are going to be given a proper opportunity to present their case, we are looking at having credible basis hearings 30 to 60 days after somebody arrives.

I do not think it would necessarily lengthen the process.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Doyle, please.

[*Traduction*]

revendication aurait été jugée «manifestement sans fondament» aux deux premiers paliers devrait quitter le pays.

(4) Les demandes de révision judiciaire en Cour fédérale de toutes les décisions prises en vertu de la Loi sur l'immigration ne devraient pas nécessiter la permission d'un seul juge de la cour. En d'autres termes, il faudrait conserver le statu quo.

Tous les revendicateurs devraient avoir le droit de continuer de demander directement à la Cour fédérale la révision judiciaire des décisions rendues en vertu de la Loi sur l'immigration.

Merci.

La présidente: Merci, monsieur Gill.

La parole est au sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Merci, monsieur Gill, de nous avoir présenté un mémoire complet et bien documenté.

Est-ce que le gouvernement ou le Ministre pourrait juger que certaines de vos recommandations modifient l'esprit du projet de loi?

Nous avons constaté dernièrement que le Ministre n'accpete pas facilement les recommandations qui auraient pour effet de modifier l'esprit du projet de loi ou d'empêcher le projet de loi de réaliser son objectif avoué, c'est-à-dire d'empêcher les abus.

M. Gill: J'ai dit au départ que selon nous le projet de loi met l'accent plutôt sur l'application que sur la protection.

Si nos recommandations sont acceptées par le gouvernement, la balance penchera légèrement du côté de la protection.

Je crois que ces recommandations peuvent trouver place dans le projet de loi. Il suffirait d'éliminer le tamisage et d'introduire une audition complète et très rapide au premier stade.

Le principal objectif du gouvernement est d'empêcher les abus, et ces recommandations auraient précisément cet effet. On saurait qu'en venant au Canada, on aurait droit à une audition juste, à l'application régulière de la loi, mais non à un processus interminable.

Si ces amendements étaient adoptés, le revendicateur pourrait bénéficier d'une audition complète dans un délai de 60 à 120 jours. On saurait dans le monde qu'il ne s'agit pas d'un processus très long permettant de travailler quelques années au Canada avant que la décision finale ne soit rendue.

Le sénateur Hébert: Est-ce que cela allongerait le processus? Si oui, de combien?

M. Gill: Pour être parfaitement franc, je ne sais pas ce qui se passerait. Je ne suis pas certain que l'élimination des critères d'admissibilité prolongerait le processus. Par exemple, dans le cas du critère du minimum de fondement, si les revendicateurs et les avocats doivent bénéficier d'une véritable possibilité de présenter leur cause, les auditions devraient se dérouler dans un délai de 30 à 60 jours après l'arrivée du revendicateur.

Je ne crois pas que nos recommandations prolongeraient nécessairement le processus.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Doyle, s'il vous plaît.

[*Text*]

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. Unfortunately I didn't bring my legal dictionary with me. Would you please define "manifestly unfounded", as you have used that term in the recommendations on page 9 of the brief.

Mr. Gill: "Manifestly unfounded" is a concept that has been around for quite a while. It is used by other countries to determine a refugee claimant's application. It is a term that is also used at the United Nations and in the Convention Protocol that Canada signed.

What we see it meaning in this context is that a "manifestly unfounded" claim would, for example, be a claim where there has been no credible evidence led on any of the criteria under which one can be found to be a Convention refugee. That is the main element in "manifestly unfounded".

In other words, applying the Convention refugee test, at the hearing there would have been no credible evidence led on any of those criteria.

Senator Doyle: Suppose I am a refugee from Sri Lanka, and I can present credible evidence that I have manifestly good reason for wanting refugee status.

Is that what I would have to prove in this circumstance?

Perhaps I had come from a camp in West Germany, or a camp in Holland, or a camp in some other country which is at present receiving refugees from Sri Lanka.

Do I have to prove before that board one of two things: either that I have manifest good reason as a refugee from Sri Lanka, or that I have manifest good reason not to be sent back to West Germany.

Mr. Gill: Perhaps I haven't explained it correctly.

"Manifestly unfounded" comes in at the stage that there is a hearing before the board to determine whether or not somebody is a refugee. The Refugee Board will apply the test of a Convention refugee. It will look at all the evidence to determine whether or not somebody fits the definition of "refugee".

If it determines that there is no evidence on any of the criteria at all, the Board could then say: "Not only do we dismiss this claim, we also think it is manifestly unfounded."

In other words, it is not a marginal claim, it is not a claim on which there was some evidence led.

For example, let's assume that a Fijian of Indian origin was able to lead some evidence that Fijians of similar origin had been beaten up by government soldiers.

The Refugee Board could find, on the evidence led, that while he might be a refugee, his individual circumstances are such that, because he still has a government job back in Fiji, having property back in Fiji, or with his family still living in Fiji and not being bothered, is not a Convention refugee. But, that is not to say that his claim is "manifestly unfounded".

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente. Je n'ai malheureusement pas apporté mon dictionnaire juridique. Voudriez-vous s'il vous plaît définir «manifestement sans fondement» au sens où vous utilisez cette expression dans les recommandations de la page 9 du mémoire.

M. Gill: Il s'agit d'un concept qui existe déjà depuis un certain temps. Il est utilisé dans d'autres pays pour juger les revendications du statut de réfugié. C'est un terme qui est également utilisé aux Nations Unies et dans le Protocole de convention signé par le Canada.

Dans le contexte qui nous intéresse, une revendication serait «manifestement sans fondement» si, par exemple, on n'avait avancé aucun élément de preuve digne de foi à l'égard des critères d'après lesquels on peut être jugé être un réfugié au sens de la convention. C'est là le principal élément de ce critère.

En d'autres termes, aucun élément de preuve digne de foi n'aurait été avancé à l'auditon à l'égard des critères permettant d'établir le statut de réfugié au sens de la Convention.

Le sénateur Doyle: Supposons que je sois un réfugié du Sri Lanka et que je présente une preuve digne de foi que j'ai manifestement une bonne raison de désirer le statut de réfugié.

Est-ce cela que je devrais prouver?

Je viens peut-être d'un camp d'Allemagne de l'Ouest ou de Hollande ou de quelqu'autre pays qui reçoit actuellement des réfugiés du Sri Lanka.

Qu'est-ce que je dois prouver devant cette commission? Que j'ai manifestement une bonne raison en tant que réfugié du Sri Lanka, ou que j'ai manifestement une bonne raison de ne pas vouloir être renvoyé en Allemagne de l'Ouest?

M. Gill: Peut-être mon explication manquait-elle de clarté.

Le critère de l'absence manifeste de fondement entre en jeu à l'étape de l'audition devant la Commision en vue de déterminer si quelqu'un est un réfugié. La Commission applique le critère de réfugié au sens de la Convention. Elle examine l'ensemble de la preuve pour déterminer si quelqu'un correspond à la définition de «réfugié».

Si elle détermine qu'il n'y a aucune preuve à l'égard d'aucun des critères, la Commission pourrait déclarer: «Non seulement rejetons-nous cette revendication, mais aussi nous estimons qu'elle est manifestement sans fondement.»

En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une revendication marginale, d'une revendication à l'égard de laquelle certains éléments de preuve ont été avancés.

Par exemple, supposons qu'un Fidjien d'origine indienne soit en mesure de présenter certains éléments de preuve portant que des Fidjiens de la même origine ont été battus par les soldats du gouvernement.

La Commission des réfugiés pourrait juger, d'après les preuves avancées, que bien qu'il puisse être un réfugié, sa situation personnelle est telle, étant donné qu'il a toujours un emploi dans l'administration gouvernementale à Fidji, qu'il y a des biens, ou que sa famille y habite toujours et n'est pas ennuyée, qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Mais cela ne signifie pas que sa revendication soit «manifestement sans fondement».

[*Text*]

Senator Doyle: At the risk of pressing this, I am a refugee from Sri Lanka, and I have been in a camp in West Germany, where I have been accepted as a refugee.

Under the terms of the legislation, as I understand it, I may well be turned back simply because I have come from a safe third country.

The question of being afraid to return to Sri Lanka does not arise. The question is: "Should I be returned to West Germany?"

When you get to the Review Board, is your claim "manifestly unfounded" if you have come to Canada from a country which is recognized by the Canadian government as a safe country to be returned to?

Mr. Gill: If you have status in that country, if you can reenter that country, if you have a guarantee of a claim, or have already been found to be a Convention refugee in that country, that would be one possibility. The fact that one has the right to go back to that country, to make a refugee claim in that country, would not necessarily make the claim manifestly unfounded. That is a separate issue.

"Manifestly unfounded" refers to the evidence that is led as to what will happen to an individual if he or she is sent back to the home country.

Senator Doyle: The minister has gone to great pains to say that there is nothing in this Legislation that will allow the government to send a man back to a country that will not receive him.

The question of whether one will be returned to West Germany or Holland or wherever, is something that will be on the table during the process of determining what countries are to be designated as safe third countries.

I am trying to think of what other issues can enter an application for review when the problem at hand is return to a third country.

Mr. Gill: Let's talk, for example, about Central Americans. Under the proposed legislation, Central Americans arriving at our border, who have come through the United States, may be sent back to the United States.

If we compare our record in respect of accepting people from Central America as refugees to that of the United States, it is very clear that a Central American who goes back to the United States will, in all likelihood, be returned to Central America.

The Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board have found those Central Americans, generally, to be Convention refugees, as has the minister.

The point we are making about the safe third country, or the Article 33 country, or whatever you want to call it, is that there is no guarantee that somebody won't immediately be sent back to the country where that individual could suffer persecution the way the bill is now drafted.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Au risque de me répéter, je suis un réfugié du Sri Lanka et j'ai été dans un camp en Allemagne de l'Ouest, où j'ai été accepté à titre de réfugié.

Selon ce que je crois comprendre du projet de loi, il se pourrait bien qu'on me renvoie tout simplement parce que je viens d'un pays tiers désigné comme sûr.

La question d'avoir peur de retourner au Sri Lanka ne se pose pas. La question est la suivante: «Est-ce qu'on devrait me renvoyer en Allemagne de l'Ouest?»

Devant la Commission de révision, est-ce que votre revendication est «manifestement sans fondement» si vous êtes arrivé au Canada à partir d'un pays désigné comme sûr par le gouvernement canadien?

M. Gill: Si vous avez un statut dans ce pays, si vous pouvez rentrer dans ce pays, si vous avez une garantie de revendication ou si vous avez déjà été jugé réfugié au sens de la Convention dans ce pays, cela serait une possibilité. Le fait qu'on ait le droit de rentrer dans ce pays, de présenter une revendication du statut de réfugié dans ce pays ne rendrait pas nécessairement la revendication manifestement sans fondement. C'est là une question distincte.

L'absence manifeste de fondement porte sur les éléments de preuve avancés quant à ce qui arrivera à l'individu s'il est renvoyé dans son pays d'origine.

Le sénateur Doyle: Le ministre s'est donné beaucoup de mal pour expliquer qu'aucune disposition de ce projet de loi ne permet au gouvernement de renvoyer quelqu'un dans un pays qui ne le recevra pas.

La question de savoir si on sera renvoyé en Allemagne de l'Ouest ou en Hollande ou dans quelqu'autre pays sera débattue au moment où l'on déterminera quels pays seront désignés comme sûrs.

J'essaie de voir quelles autres questions peuvent entrer en jeu lors d'une demande de révision lorsque le problème qui se pose est le renvoi dans un pays tiers.

M. Gill: Prenons l'exemple de l'Amérique centrale. Selon le projet de loi, les ressortissants d'Amérique centrale qui arrivent à notre frontière par les États-Unis peuvent être renvoyés aux États-Unis.

Si nous comparons notre dossier en ce qui touche l'acceptation des gens d'Amérique centrale à titre de réfugiés à celui des États-Unis, il est manifeste que le ressortissant d'Amérique centrale qui rentre aux États-Unis sera vraisemblablement renvoyé en Amérique centrale.

Le Comité consultatif sur le statut de réfugié et la Commission d'appel de l'immigration ont en général jugé que ces personnes sont des réfugiés au sens de la Convention, tout comme le ministre.

Ce que nous soulignons à propos des pays tiers désignés comme sûrs, ou si vous préférez des pays qui se conforment à l'article 33, c'est que sous la forme actuelle du projet de loi, rien ne garantit que le revendicateur ne sera pas immédiatement renvoyé dans un pays où il pourrait faire l'objet de persécution.

[*Text*]

Senator Doyle: That question was raised in this committee when Minister Weiner appeared before us. As a matter of fact, I think I raised it, using the U.S. example.

Could we recognize the United States as a safe country for a refugee from Chile, given that the government of that country is in good order with the U.S. government, even though we perhaps do not feel the same way about Chile?

The minister has said that it is the intention of Canada, in determining its list of safe countries, to include countries that would be regarded as safe, with exceptions for certain nationals.

He tried to avoid the U.S. example, but I took his remarks to mean it might well be that the United States would be declared a safe country, with exception made in respect of those from certain countries, and Chile might be one such country.

Once the list of designated safe countries is released, those exceptions would be spelled out, to take care of that very question. We might conceivably say, at some time, that Great Britain is not a safe country to send an Irish refugee back to. Those things might be done.

Would some assurance in that area satisfy the concern you have about returning claimants to safe countries?

Mr. Gill: I take it you recognize there is a concern that that may happen.

Senator Doyle: That is right. I raised the question.

Mr. Gill: My question is: Why are we leaving decisions such as that, decisions which may mean life or death for the claimant, to an administrative body, to a government official, or to the cabinet? Why are we not guaranteeing that people will not be sent back to the unsafe third countries?

If that is the government's intent, why not put it in black and white in the legislation, which they can easily do.

Senator Doyle: No, the government cannot easily do that, I do not think.

Perhaps you can correct me, but it is my understanding that if we state in the Act itself that the countries we are going to send people back to will guarantee that certain processes, certain procedures will be followed, we would have to enter into treaties with each country in respect of those guarantees.

At some point someone has to take a decision as to which countries are safe countries, whether it be on the basis of having signed the U. N. Convention on Refugees, or by their performance, by their expressed good intentions, or whatever. Where we feel there is a question, we can include exceptions.

Mr. Gill: Let us assume for a moment that you were the individual preparing this list. What if I, as the lawyer for a given refugee claimant, disagreed with your assessment of that country? What if I had evidence that led us to think that,

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Cette question a été soulevée devant le Comité lorsque le ministre Weiner a comparu devant nous. En fait, je crois que c'est moi qui ai soulevé cette question, en utilisant l'exemple des États-Unis.

Pourrions-nous reconnaître les États-Unis comme un pays sûr pour un réfugié chilien, étant donné que le gouvernement de ce pays a de bonnes relations avec le gouvernement américain, même si nous n'avons peut-être pas tout à fait la même opinion du Chili?

Le ministre a dit que le Canada a l'intention, en établissant sa liste des pays sûrs, d'inclure des pays qui seraient considérés sûrs sauf en ce qui touche les ressortissants de certains pays.

Il a tenté d'éviter l'exemple américain, mais je comprends bien ses remarques, il se pourrait bien que les États-Unis soient désignés pays sûr, sauf à l'égard de certains pays, par exemple le Chili.

Une fois que la liste des pays désignés comme sûrs sera publieé, ces exceptions seraient précisées. Il est concevable, par exemple, que la Grande-Bretagne ne soit pas un pays sûr pour un réfugié irlandais. C'est une chose possible.

Est-ce qu'une certaine assurance à cet égard apaiserait vos inquiétudes quant au renvoi des revendicateurs dans des pays sûrs?

M. Gill: Je crois comprendre que vous vous inquiétez de cette possibilité.

Le sénateur Doyle: C'est exact. C'est moi qui ai soulevé la question.

M. Gill: Ma question est la suivante: Pourquoi laissons-nous des décisions de ce genre, des décisions qui peuvent mettre en jeu la vie du revendicateur, à un organisme administratif, à un fonctionnaire ou au cabinet? Pourquoi ne garantissons-nous pas que personne ne sera renvoyé à des pays tiers qui ne soient pas sûrs?

Si telle est l'intention du gouvernement, pourquoi ne pas l'inscrire noir sur blanc dans la loi, ce qui est très facile à faire.

Le sénateur Doyle: Non, je ne crois pas que le gouvernement puisse faire cela facilement.

Reprenez-moi si je me trompe, mais je crois savoir que si nous disons dans la loi elle-même que les pays auxquels nous renverrons des gens garantiront que certains processus ou certaines procédures seront suivis, il nous faudra signer des traités avec chaque pays à l'égard de ces garanties.

Il vient un moment où quelqu'un doit décider quels pays sont sûrs, soit parce qu'ils ont signé la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, soit d'après leur dossier, soit d'après les bonnes intentions qu'ils ont exprimées, soit pour d'autres raisons. Si nous estimons qu'il y a un doute, nous pouvons prévoir des exceptions.

M. Gill: Supposons un instant que c'est vous qui êtes chargé de préparer cette liste. Qu'arriverait-il si, à titre d'avocat d'un revendicateur du statut de réfugié, j'étais en désaccord avec votre évaluation de ce pays? Et si j'avais des preuves portant à

[*Text*]

while you may think it is a safe country, in our opinion it is not? Who decides?

Is it always to be a bureaucratic decision, with no built-in guarantees for the person who is at risk, the claimant?

If you are going to have an eligibility requirement at all, you can build a test, for example, right into the legislation. You could say that someone will be sent back to a prescribed Article 33 country, assuming (a) that he is guaranteed entry, (b) that he is guaranteed entry to the refugee process, and (c) that, in the event that he is determined not to be a refugee in that third country, he won't be shipped back to his country of origin.

In that way the claimant at least has the right to challenge whether or not the list of so-called safe countries is in fact accurate.

What the minister is suggesting is that it be left to be decided behind closed doors, with no right of appeal, and no review.

Mistakes will occur if that happens.

Senator Doyle: The minister was quite clear that the list of countries chosen would be made public.

Therefore, it would be open to question, not only by your association, but by Members of Parliament and by other people.

Might I take the point one step further. A previous witness before the committee in Ottawa, making the same points you are making, argued that, if we send a man back to West Germany, he won't be guaranteed a job, or even an opportunity to seek a job.

They will pay him some kind of an allowance and keep him sitting on his duff for years, not working.

Is that a fair situation to send a man back to?

The witness then went on to suggest that we might send him back to a place like Pakistan, where he would face abominable living conditions. He might not be sent back to his country of origin, but he would have no opportunity to build a new life.

Mr. Gill: That is a legitimate point of view for people to take. That is not what I am saying. All we are concerned about is protection of life and liberty.

Senator Doyle: What is liberty? Is it the right to work? Is it all the things that we associate with freedom in this country? Or is liberty something else by someone else's definition?

Mr. Gill: The concept of liberty, in the context of political refugees, is fairly well known; that is, prevention against arbitrary detention, torture and those sorts of things.

That is what "liberty" means in this context.

I am not suggesting that if someone has status and protection in a third country, I would find it offensive to send a person back to that third country.

The standard of living he could earn in that third country is not the issue; the issue is a lot more basic than that. It is protection of Convention refugees, people who are in danger; not economic refugees.

[*Traduction*]

croire que bien que vous estimiez qu'il s'agit d'un pays sûr, il n'en est rien selon nous? Qui décidera?

Est-ce que cela sera toujours une décision bureaucratique, sans garantie pour la personne en danger, pour le revendicateur?

S'il doit y avoir un critère d'admissibilité, il peut être énoncé dans la loi. On pourra dire que quelqu'un sera renvoyé à un pays désigné comme sûr en supposant (a) qu'on lui garantit l'entrée dans le pays, (b) qu'on lui garantit l'admission au processus de revendication du statut de réfugié et (c) que, s'il est jugé ne pas être un réfugié dans ce pays tiers, il ne sera pas renvoyé dans son pays d'origine.

De cette façon, le revendicateur a au moins le droit de contester l'exactitude de la liste des pays dits sûrs.

Ce que le ministre propose, c'est que cette décision soit prise à huis clos, sans droit d'appel et sans révision.

Si tel est le cas, il y aura des erreurs.

Le sénateur Doyle: Le ministre a bien précisé que la liste des pays choisis serait rendue publique.

Elle pourrait donc être remise en doute, non seulement par votre association, mais par les députés et par d'autres personnes.

J'aimerais aller un peu plus loin. À Ottawa, un témoin, présentant le même argument que vous, a fait valoir que si nous renvoyons quelqu'un en Allemagne de l'Ouest, il n'y a aucune garantie qu'il trouvera un emploi, ni même qu'il aura l'occasion d'en chercher un.

On lui versera des prestations quelconques et il restera oisif pendant des années.

Est-il juste de renvoyer quelqu'un à une telle situation?

Le témoin a ajouté que nous pourrions l'envoyer par exemple au Pakistan, où il ferait face à des conditions de vie abominables. Il ne serait peut-être pas renvoyé à son pays d'origine, mais il n'aurait pas l'occasion de refaire sa vie.

M. Gill: C'est là un point de vue légitime. Mais ce n'est pas de cela qu'il sagit. Nous nous intéressons uniquement à la protection de la vie et de la liberté.

Le sénateur Doyle: Qu'est-ce que la liberté? Est-ce le droit au travail? Est-ce que c'est tout ce que nous associons à la liberté dans ce pays? Ou la liberté est-elle quelque chose d'autre selon la définition de quelqu'un d'autre?

M. Gill: La notion de liberté, en ce qui touche les réfugiés politiques, est assez bien connue; c'est la protection contre la détention arbitraire, la torture et ce genre de chose.

C'est ce que signifie la liberté dans ce contexte.

Si quelqu'un jouit d'un certain statut et d'une certaine protection dans un pays tiers, je ne trouverais pas choquant de l'y renvoyer.

Ce n'est pas de son niveau de vie dans ce tiers pays qu'il s'agit; la question est beaucoup plus fondamentale. Il s'agit de la protection des réfugiés au sens de la Convention, de gens qui sont en danger et non de réfugiés économiques.

[*Text*]

Senator Doyle: If you were a part of this process yourself, what would you do with the Sri Lankan gentleman who was about to be sent back to West Germany?

Mr. Gill: If I were satisfied that he had the right to go back to West Germany, and he had status in West Germany, and he wasn't going to be removed from West Germany, I would have no trouble in taking the decision to send him back.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, on a supplementary.

Senator Hébert: In your opinion, do you think it possible for any cabinet, of whatever political stripe, to draw up a list that would be totally fair, taking into account all the political pressures that a government must face?

It would be a public list, which means that it may offend those countries which do not make it on the to the list.

My first question is: Would a cabinet of any political stripe be able to make a fair list?

Secondly, could we be informed enough of the changing reality of the third world—and in this context, we are talking mostly of Third World countries?

A country may be safe one day, the day that the cabinet had its discussion, and the next day something happens in that country, and the situation is reversed.

Is there any other consultative body that could be created, staffed by people with long experience in refugee matters, which would be in a better position to make those decisions and which would be less likely to face political pressures in arriving at a decision?

Mr. Gill: To answer all of your questions: no, no, and no.

To expand on your first question, I think you have hit the nail on the head.

The cabinet is not the body to draw up the list of safe countries. It is not the body to decide which countries are guilty of potential human rights violations, or which countries would send refugees back to countries where they might face mistreatment.

Senator Doyle and I used the United States as an example. The U.S. is our partner, or at least that is the hope of the government.

Do we want to say to the U.S.: "We will trade with you, but we won't send Central Americans back to your country because we do not think you will respect their rights; that you will send them straight back to Central America."

I think it is unrealistic to expect cabinet to be capable of drawing up that list.

On the second point, you are right to say that the world is constantly changing. The political situation is very volatile. It is almost impossible for anybody, except an expert, to keep track of the political nuances and the difficulties throughout the world.

I do not believe the cabinet would have the expertise.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Si vous faisiez vous-même partie de ce processus, que feriez-vous du Sri Lankais qu'on se préparerait à renvoyer en Allemagne de l'Ouest?

M. Gill: Si j'étais convaincu qu'il avait le droit de rentrer en Allemagne de l'Ouest, qu'il avait un statut en Allemagne de l'Ouest, qu'il n'allait pas en être expulsé, je n'aurais aucun mal à prendre la décision de le renvoyer.

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Sénateur Hébert, question supplémentaire.

Le sénateur Hébert: À votre avis, croyez-vous qu'il est possible sous un cabinet, quelle que soit son allégeance politique, de dresser une liste qui soit totalement juste, compte tenu de toutes les pressions politiques auxquelles un gouvernement doit faire face?

Ce serait une liste publique, ce qui signifie qu'elle pourrait choquer les pays qui n'y figurent pas.

Ma première question est la suivante: Est-ce qu'un cabinet de quelque allégeance politique que ce soit serait en mesure de dresser une liste juste?

En deuxième lieu, serions-nous assez au courant de l'évolution du Tiers monde—et dans ce contexte, nous parlons surtout des pays du Tiers monde?

Tel pays est sûr aujourd'hui, au moment où le Cabinet en parle; mais demain, la situation pourrait bien se retourner.

Serait-il possible de créer un autre organisme consultatif, regroupant des personnes très expérimentées à l'égard des questions qui touchent les réfugiés et qui serait mieux en mesure de prendre ces décisions en risquant moins de subir des pressions politiques?

M. Gill: Pour répondre à toutes vos questions: non, non et non.

En ce qui touche votre première question, je crois que vous avez trouvé où le bât blesse.

Le Cabinet n'est pas l'organisme qui devrait dresser la liste des pays sûrs. Et ce n'est pas l'organisme qui devrait décider quels pays sont coupables de violations éventuelles des droits de la personne, ou quels pays sont susceptibles de renvoyer des réfugiés dans des pays où ils pourraient être maltraités.

Le sénateur a comme moi utilisé l'exemple des États-Unis. Les États-Unis sont notre partenaire, ou du moins c'est ce qu'espère le gouvernement.

Pourrons-nous dire aux États-Unis: «Nous allons faire commerce avec vous, mais nous ne renverrons pas de ressortissants d'Amérique du Sud dans votre pays parce que nous croyons que vous ne respecterez pas leurs droits et que vous les renverrez tout droit en Amérique centrale»?

Je ne crois pas qu'il soit réaliste de s'attendre à ce que le Cabinet soit en mesure de dresser cette liste.

Quant au second point, vous avez raison de dire que le monde est en constante évolution. La situation politique est très versatile. Il est presque impossible pour quiconque, sauf un expert, de se tenir au courant des nuances et des difficultés politiques à travers le monde.

Je ne crois pas que le Cabinet aurait l'expertise nécessaire.

[*Text*]

While I think we could come up with a body of experts who would have a lot more sensitivity to the changes than the cabinet, we still run into the difficulty of keeping track of everything that is happening.

How do we keep track of changes all the time?

It comes back to the basic issue, that being that it is simipler to have a specialized Refugee Board decide, on the merits of each case, whether or not a given country poses a danger for a particular individual. To have broad general strokes would create danger.

By way of example, the Immigration Appeal Board did find an American to be a Convention refugee. The case is under appeal. Presumably, an independent body would say that the United States is not a refugee-producing country. That notwithstanding, the Immigration Appeal Board, on the special facts of a case, found an American to be a Convention refugee.

To my mind, the only answer is to have in place a competent board.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: We are worried about the United States, and the question of whether this potential partner in free trade is a country with which we would want to have some kind of public disagreement over such a simple thing as safety.

I think the concern is over-rated. It is not all that long ago that the Immigration Department of this country was accepting people who had deserted from the Armed Forces of the United States, people who refused to accept the draft. We accepted people who differed with the United States government on what was, without question, the gut issue of U.S. politics during a decade, the whole question of Viet Nam.

A country that is bold enough to say to the United States "Give us your tired and your poor, the people who think Canada is the only refuge in the world" is indication enough that we are capable of an independent political attitude where matters such as immigration are concerned.

Does that help reassure you about the capacities?

Mr. Gill: I agree that we have the capacity to take a lead in human rights, and in refugee issues. That is what I am encouraging us to continue.

The issue we are dealing with is whether or not cabinet is the correct body to draw up the list of safe countries.

What I am hearing from Senator Hébert, and I share the sentiment, is that the cabinet, unfortunately, may have all sorts of extraneous agendas that it has to deal with in deciding whether or not a particular country is a refugee-producing country, or is a country that will deport refugees.

There is an appearance of a problem, and in law, often, we are concerned, not with an actual problem, but the appearance of a problem.

[*Traduction*]

Je crois que je pourrais imaginer un groupe d'experts qui seraient beaucoup plus sensibles à l'évolution du monde que le Cabinet, mais cela n'élimine pas la difficulté de se tenir au courant de tout ce qui se passe.

Comment nous tenir constamment au courant des changements?

Nous en revenons à la question fondamentale, c'est-à-dire qu'il est plus simple qu'une Commission des réfugiés décide, d'après les faits de chaque cause, si un pays donné constitue un danger pour un individu donné. Des décisions générales seraient source de danger.

Mentionnons à titre d'exemple que la Commission d'appel de l'immigration a jugé qu'un Américain était un réfugié au sens de la Convention. La cause est en appel. On peut supposer qu'un organisme indépendant dirait que les États-Unis ne sont pas un pays producteur de réfugiés. Néanmoins, la Commission d'appel de l'immigration, d'après les faits particuliers de la cause, a effectivement jugé qu'un Américain était un réfugié au sens de la Convention.

À mon avis, la seule solution est une commission compétente.

La présidente: Sénateur Doyle, s'il vous plaît.

Le sénateur Doyle: Nous nous inquiétons des États-Unis et nous nous demandons si ce partenaire éventuel du libre-échange est un pays avec lequel nous voudrions avoir un désaccord public quelconque sur quelque chose d'aussi simple que la sécurité.

Je crois que cette crainte est exagérée. Il n'y a pas tellement longtemps que le ministère de l'Immigration de notre pays acceptait des gens qui avaient déserté les Forces armées des États-Unis, des gens qui refusaient d'accepter la conscription. Nous avons accepté des gens qui étaient en conflit avec le gouvernement américain à l'égard de ce qui a été sans contredit la question fondamentale de la politique américaine pendant une décennie, la question du Viêt-nam.

Un pays qui a l'audace de dire aux États-Unis: «Envoyez-nous ceux qui sont épuisés, envoyez-nous les pauvres, ceux qui pensent que le Canada est le seul refuge au monde» devrait bien être capable d'une attitude politique indépendante en ce qui touche des questions comme l'immigration.

Est-ce que cela vous rassure un peu?

M. Gill: Je reconnais que nous avons la possibilité de jouer un rôle de premier plan à l'égard des droits de la personne et des réfugiés. C'est en ce sens que je vous incite à continuer.

La question à l'étude est de savoir si le Cabinet est l'organisme qui convient pour dresser la liste des pays sûrs.

Si je comprends bien le sénateur Hébert, et je partage son avis, c'est que le Cabinet peut malheureusement être obligé de tenir compte de toutes sortes de facteurs non pertinents en décidant si un pays donné produit des réfugiés ou est susceptible d'expulser les réfugiés.

Il y a là une apparence de problème et en droit nous nous préoccupons souvent non pas d'un problème réel, mais d'une apparence de problème.

[*Text*]

There is the appearance of a conflict if cabinet is involved. Whether or not there is an actual conflict is a different question.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: A number of my questions had to do with the concept of a safe third country, and they have been answered in the exchanges between Senator Doyle and Senator Hébert.

Is it your view that Canada should not embark upon this concept of a safe third country in the refugee determination process?

Mr. Gill: There are too many uncertainties. There are not enough international guidelines and guarantees.

If we had written agreements with a certain number of countries in terms of what they will do with people when we send them back, my attitude would be a little different. But, at the moment, there are too many variables, and because of the existence of those variables, I don't think we should embark on that.

A safe third country, to me, would mean guaranteed access for the claimant, a guaranteed right of some sort of abode within that country, a guaranteed right of access to the refugee process; and, in the event that the claimant is unsuccessful in achieving refugee status in that third country, a guarantee that he won't be sent back to the country of origin.

If we have that in black and white from every country that we might be sending people to, we could live with the idea of a safe third country.

Senator Fairbairn: As Senator Doyle pointed out, the minister did indicate to us that efforts would be made to have arrangements with other countries.

In your view, it would have to be something very precise, not just a blanket arrangement whereby a country would say they would take them back. It would have to have these guarantees.

If I understood you correctly, you think that such guarantees should be set out in the legislation, rather than as a cabinet directive, or a regulation.

Mr. Gill: Exactly. If the government is insisting on sending people back to so-called safe third countries, let's have the definition of a "safe third country" in the Act, thus providing the claimant with some rights.

The claimant could then ask not to be sent to a particular country on the ground that he would have no guaranteed right of access to the refugee process.

A gentlemen's agreement sounds great, but, in reality, it gives one no protection.

Senator Fairbairn: If we had a prescribed list, with guarantees, is our system flexible enough to respond quickly to changes in countries that might very quickly alter their status? Is our system quick enough to respond to those changes?

[*Traduction*]

Il y a apparence de conflit si le Cabinet est impliqué. Quant à savoir s'il y a effectivement un conflit, c'est une toute autre question.

La présidente: Sénateur Fairbairn, s'il vous plaît.

Le sénateur Fairbairn: Bon nombre de mes questions portaient sur la notion de pays tiers désigné comme sûr et elles ont trouvé réponse dans les échanges entre le sénateur Doyle et le sénateur Hébert.

Estimez-vous que le Canada ne devrait pas utiliser cette notion de pays tiers désigné comme sûr dans le cas du processus de détermination du statut de réfugié?

M. Gill: Il y a trop d'éléments d'incertitude. Il n'y a pas suffisamment de lignes directrices et de garanties sur le plan international.

Si nous disposions d'accords écrit avec un certain nombre de pays quant à ce qu'ils feront aux gens que nous leur renverrons, mon attitude serait un peu différente. Mais à l'heure actuelle, il y a trop de variables et c'est pourquoi je ne crois pas que nous devrions agir ainsi.

Pour moi, un pays tiers désigné comme sûr serait celui qui garantirait l'accès au revendicateur, qui lui garantirait le droit à un logement quelconque, le droit à l'accès au processus de détermination du statut de réfugié et qui, pour le cas où le revendicateur ne réussirait pas à obtenir le statut de réfugié dans ce tiers pays, la garantie qu'il ne serait pas renvoyé dans son pays d'origine.

Si nous avions cet engagement en noir sur blanc de chacun des pays auxquels nous risquons de renvoyer des gens, nous pourrions accepter l'idée de pays tiers désigné comme sûr.

Le sénateur Fairbairn: Comme l'a souligné le sénateur Doyle, le ministre nous a dit qu'on tenterait d'en arriver à des ententes avec les autres pays.

Selon vous, il faudrait des ententes très précises, il ne suffirait pas que le pays s'engage à les reprendre. Il faudrait ces garanties.

Si je vous ai bien compris, vous dites que ces garanties devraient être énoncées dans la loi plutôt que dans une directive du Cabinet ou dans un règlement.

M. Gill: Absolument. Si le gouvernement insiste pour renvoyer des gens à des pays tiers désignés comme sûrs, que la définition de «pays tiers désigné comme sûr» figure dans la loi, ce qui garantirait certains droits au revendicateur.

Celui-ci pourrait alors demander qu'on ne le renvoie pas dans un pays donné pour le motif que son droit d'accès au processus de détermination du statut de réfugié n'y serait pas garanti.

Malgré l'attrait qu'il présente, un accord à l'amiable n'assure aucune protection.

Le sénateur Fairbairn: Si nous avions une liste prescrite, avec des garanties, notre système est-il assez souple pour réagir rapidement aux changements survenus dans les pays qui pourraient très rapidement modifier leur statut? Notre système est-il assez rapide pour réagir à ces changements?

[*Text*]

Mr. Gill: I would say "yes" and "no". History demonstrates that on some occasions we have been very quick to identify a potential third country which is producing refugees, or a country that poses a danger to people.

There is something called the "B-1 List", a list of countries which pose a threat to people. While people from those countries are not refugees as such, we aren't sending them back. So, we have been flexible.

It isn't anyone's fault that Canada cannot keep totally current on the changing world situation. Information is sometimes fairly slow in coming to the attention of the international community.

Fiji is a topical example. If you speak to people from Fiji who are making refugee claims, you will hear all sorts of horror stories about what is happening in the interior of Fiji to people of Indian origin. Yet, there has been very little coverage of that in the Press. The Press has been effectively muzzled in terms of coverage.

The nature of the beast is such that Canada, even if it wants to respond quickly, often doesn't have the capability of doing so, or the information.

Senator Fairbairn: In going through the proposals for changes in the process, you were particularly critical of the screening process. You spoke about the necessity of having, up-front, a full hearing before a "competent and independent" board. You emphasized those words a number of times.

Could you define for me what you mean by a "competent and independent" board, as compared with what is there now?

Mr. Gill: To put that in context, we think the Refugee Board, as proposed under Bill C-55, would be independent and competent.

The concern we have is that the pre-screening will be done by a member of the Refugee Board, who is independent and competent, and an Immigration Adjudicator, who is not necessarily trained in refugee matters.

That is the point I was trying to make.

If you are going to have a hearing, have it in front of one, two or three people, but have it with people who are trained and competent in the refugee area, not the immigration area, necessarily.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: I should like to put on the record some advice we have received from our officials, that being that the government has never said that the credible basis test as proposed in Bill C-55 would be a fast procedure. In fact, the feeling is that it could take approximately four to six weeks to get through that part of the process.

While it may not make any difference to our discussion, I felt it should go on the record.

Mr. Gill: I spoke to the departmental officials on this, and I got the impression that it could be as little as three days, or as long as four to six weeks, depending upon the individual claimant and the country they were from.

[*Traduction*]

M. Gill: Oui et non. L'histoire montre qu'à certaines occasions nous avons pu très rapidement reconnaître un pays tiers qui produit des réfugiés ou un pays qui pose un danger pour les gens.

Il existe une liste appelée liste B-1; c'est la liste des pays qui constituent une menace pour les gens. Les gens de ces pays ne sont pas des réfugiés comme tels, mais nous ne les renvoyons pas. Nous avons donc fait preuve d'une certaine souplesse.

Ce n'est la faute de personne que le Canada ne puisse se tenir complètement à jour sur l'évolution de la situatin mondiale. Il arrive parfois que l'information ne soit portée qu'assez tard à l'attention de la communauté internationale.

Fidgi est un bon exemple. En parlant aux gens de Fidji qui revendiquent le statut de réfugié, on entend toutes sortes d'histoires d'horreur quant à ce qui arrive dans ce pays aux gens d'origine indienne. Pourtant, la presse n'en a guère parlé. La couverture de presse a été muselée.

Même s'il voulait réagir rapidement, souvent le Canada n'est pas en mesure de le faire et n'a pas les renseignements nécessaires.

Le sénateur Fairbairn: Au chapitre des changements que vous proposez, vous faites de durs reproches au processus de tamisage. Vous dites qu'il faut au départ une audition complète devant une commission «compétente et indépendante». Vous avez insisté à plusieurs reprises sur ces termes.

Pourriez-vous définir ce que vous entendez par une commission «compétente et indépendante», par rapport à ce qui existe maintenant.

M. Gill: Pour replacer la chose dans son contexte, nous estimons que la Commission du statut de réfugié, proposée dans le projet de loi C-55, devrait être indépendante et compétente.

Ce que nous craignons, c'est que le tamisage ne soit fait par un membre de la Commission, qui est indépendant et compétent, et un arbitre de l'immigration qui n'est pas nécessairement bien formé à l'égard des questions qui touchent le statut de réfugié.

C'est cela que je voulais dire.

S'il doit y avoir une audition, qu'elle se fasse devant une, deux ou trois personnes, mais des personnes formées et compétentes dans le domaine du statut de réfugié et non pas nécessairement dans celui de l'immigration.

Le sénateur Fairbairn: Merci.

La présidente: J'aimerais verser au dossier certains avis que nous avons reçus de nos fonctionnaires, soit le gouvernement n'a jamais dit que le critère du minimum de fondement proposé dans le projet de loi C-55 serait une procédure rapide. En fait, on croit qu'il faudrait environ de quatre à six semaines pour cette partie du processus.

Ce fait n'a peut-être pas une grande influence sur nos discussions, mais j'ai cru qu'il devait être versé au dossier.

M. Gill: J'ai parlé aux fonctionnaires du Ministère à cet égard et j'ai l'impression que le délai pourrait varier entre trois jours et quatre ou six semaines, selon le revendicateur et le pays dont il provient.

[*Text*]

The Chairman: Could you comment again on the provision of counsel in the proposed procedures?

Mr. Gill: As we read the bill, if the claimant does not get counsel in time for the credible basis hearing, one will be appointed.

One of our concerns, of course, is the right of a person under the Charter to have representation, to have independent counsel. We are concerned that a person be given reasonable opportunity to get independent counsel to make representations on his or her behalf.

There might be an apprehension of whether or not a refugee claimant is going to deal openly and effectively with an employee of what may be the Immigration Department.

The Chairman: Let me ask you about the role that legal counsel plays, and would play, pursuant to Bill C-55, and the role you envisage under your recommended procedures.

We hear that a lot of delays occur because the legal profession takes advantage of all the loop-holes in the present procedures. They put in appeals at various stages, and then, perhaps, do not proceed with them. We hear that they generally help to clog up the system.

Under your recommendations, you have taken the appeal process as far as the Federal Court.

Do you contemplate that this procedure would also include an appeal to the Supreme Court of Canada?

Mr. Gill: Yes.

The Chairman: Would you also keep appeals against deportation orders, at the various stages, as exists now?

Mr. Gill: We had contemplated that, in the event of dismissal of the claim at the initial hearing, confirmed at the written appeal stage, and not only dismissal, but a finding that it was manifestly unfounded, there would be no hold on deportation.

The person would have the right of appeal to the Federal Court and to the Supreme Court of Canada.

The Chairman: But, the deportation order would be executed.

Mr. Gill: It would be executed. In the event that there was not a finding at both levels that the claim was "manifestly unfounded", the deportation would not be executed.

The Chairman: And one could go through the appeal process.

Mr. Gill: That is right.

The Chairman: Your contemplation of the structure of the boards would appear to comply more with our idea of protection and due process.

We do get bogged down in the legal process. I think that is a concern of many people.

How can we speed that up? Do you see any way the legal profession, or the boards themselves, could move these cases

[*Traduction*]

La présidente: Pourriez-vous reparler des services de l'avocat dans la procédure proposée?

M. Gill: Selon notre interprétation du projet de loi, si le revendicateur ne retient pas les services d'un avocat à temps pour l'audition sur le minimum de fondement, un avocat lui sera nommé.

Notre préoccupation porte évidemment sur le droit que garantit la Charte d'être représenté par un avocat indépendant. Nous tenons à ce que chacun ait une occasion raisonnable de retenir les services d'un avocat indépendant.

On se demande si le revendicateur du statut de réfugié va pouvoir traiter ouvertement et efficacement avec quelqu'un qui pourrait être un employé du ministère de l'Immigration.

La présidente: Quel est le rôle joué par le conseiller juridique dans le cadre du projet de loi C-55 et celui que vous envisagez dans le cadre des procédures que vous recommandez?

On nous dit qu'il y a beaucoup de retards du fait que les avocats tirent parti de toutes les échappatoires des procédures actuelles. Ils interjettent des appels à diverses étapes des procédures, puis parfois les abandonnent. On nous dit qu'en général ils contribuent à l'engorgement du système.

Vos recommandations portent la procédure d'appel jusqu'à la Cour fédérale.

Prévoyez-vous que cette procédure comprendrait également un appel à la Cour suprême du Canada?

M. Gill: Oui.

La présidente: Conserveriez-vous également les appels des ordonnances d'expulsion, à diverses étapes, comme cela se fait maintenant?

M. Gill: Nous avions envisagé que l'expulsion ne serait pas retardée dans le cas où la revendication serait rejetée à la première audition et confirmée au stade de l'appel écrit, s'il ne s'agissait pas uniquement du rejet de la revendication mais d'une conclusion portant qu'elle était manifestement sans fondement.

La personne en cause aurait le droit d'en appeler à la Cour fédérale et à la Cour suprême du Canada.

La présidente: Mais l'ordonnance d'expulsion serait exécutée?

M. Gill: Elle serait exécutée. Toutefois, si la revendication n'était pas jugée «manifestement sans fondement» aux deux paliers, l'expulsion ne serait pas exécutée.

La présidente: Et on pourrait interjeter appel.

M. Gill: C'est exact.

La présidente: La structure que vous envisagez pour les commissions semblerait concorder davantage avec l'idée que nous nous faisons de la protection et de l'application régulière de la loi.

Il y a des retards dans les procédures juridiques. Je crois que cela inquiète beaucoup de gens.

Comment pouvons-nous accélérer les choses? Y aurait-il une façon pour la profession juridique, ou pour les commissions

[*Text*]

along? Could we improve that procedure through some interaction with the legal profession? It may be, for example, that any duty counsel appointed to act on a matter would undertake to move the process along as quickly as possible.

Mr. Gill: That is an excellent point.

Believe it or not, most lawyers hate delays as much as the public watching hate the so-called delays.

Attached to my brief is a more detailed critique of Bill C-55, and more detailed proposals. The detail we went into in that critique contemplates, for example, that the first hearing would have to be within 30 days. That would be peremptory, except in extraordinary circumstances.

The burden, constantly, would be to show why one cannot get on with it. At some point the hearing would have to go ahead, regardless.

We do recognize that as a problem.

It is a problem that can be dealt with through the powers given to the board to control its own procedures.

It is a fairly technical problem that can be solved, and the bar wants to solve it as well. We want expeditious hearings; we want these matters set down for hearing as soon as is possible in the circumstances of each case.

The problem, often, is that the Immigration Appeal Board is stretched so thin it doesn't have the resources to deal with the back-log. Once we get rid of the back-log, once we have a fair system in place that will prevent abuse, we will not have the delays that we have today.

The Chairman: How do you think we are going to get rid of the back-log?

Mr. Gill: I have some ideas on how we can get rid of the back-log.

There is the idea that the new system may be applied to the back-log, and that it will churn through this back-log very quickly.

Realistically, I think that would emasculate whatever new system we have. Obviously, an administrative review of some kind is a possibility. The last administrative review had some success.

We have to recognize the fact that there is a back-log and come up with some humane, expeditious way to solve that problem.

The Chairman: Thank you.

Senator Doyle, did you wish to ask another question?

Senator Doyle: If I may, Madam Chairman, yes. I apologize that I am still on the same tack. There are other aspects of the bill that I should perhaps be touching on, but I do not want to leave the question of the decision-making process without asking one or two more questions.

I take from your remarks that you are not convinced that cabinet is always the best body to make this kind of sensitive decision.

[*Traduction*]

elles-mêmes, d'accélérer ces causes? Pourrions-nous améliorer la procédure en interaction avec les avocats? Il se pourrait, par exemple, qu'un avocat nommé d'office vise à accélérer la procédure le plus possible.

M. Gill: C'est une remarque très pertinente.

Croyez-le ou non, la plupart des avocats détestent les retards tout autant que le public.

Mon mémoire comporte en annexe une critique détaillée du projet de loi C-55, de même que des propositions détaillées. Par exemple, nous prévoyons que la première audition devrait obligatoirement avoir lieu dans les 30 jours, sauf circonstances extraordinaires.

Il faudrait constamment prouver pourquoi on ne pourrait aller de l'avant. À un moment donné, l'audition devrait avoir lieu, quoi qu'il arrive.

Nous reconnaissons qu'il y a là un problème.

C'est un problème qui peut se régler par les pouvoirs conférés à la Commission de régir ses propres procédures.

Il s'agit d'un problème assez technique qui est susceptible de solution et que le Barreau désire également résoudre. Nous voulons des auditions rapides; nous voulons que la date de l'audition soit fixée aussi rapidement que possible vu les circonstances de chaque cause.

Le problème tient souvent à ce que la Commission d'appel de l'immigration est si surchargée qu'elle n'a pas les ressources nécessaires pour s'occuper de l'arriéré. Une fois que nous serons débarrassés de l'arriéré, une fois que nous aurons implanté un système juste capable de prévenir les abus, nous ne connaîtrons plus les retards que nous connaissons aujourd'hui.

La présidente: Comment croyez-vous que nous allons nous débarrasser de l'arriéré?

M. Gill: J'ai certaines idées là-dessus.

On a émis l'idée que le nouveau système pourrait être appliqué à l'arriéré et le liquider très rapidement.

Pour être réaliste, je crois que cela aurait pour effet d'émasculer le nouveau système. Une autre possibilité est évidemment une révision administrative. La dernière a eu un certain succès.

Il faut reconnaître l'existence de l'arriéré et trouver une façon humaine et rapide de résoudre ce problème.

La présidente: Merci.

Le sénateur Doyle, avez-vous une autre question à poser?

Le sénateur Doyle: Si je le peux, Madame la présidente, oui. Je m'excuse d'en rester toujours sur le même sujet. Il y a d'autres aspects du projet de loi que je devrais peut-être aborder, mais je ne veux pas quitter le sujet du processus décisionnel sans poser une ou deux autres questions.

Je crois comprendre d'après vos remarques que vous n'êtes pas convaincu que le Cabinet soit toujours le meilleur organisme pour prendre une décision délicate de ce genre.

[*Text*]

I know that is shared by members of the committee, although I think we are sometimes a little hasty in laying blame, or doubting the motives of the various interests which beset cabinets.

One has to give some thought to performance. I cannot come to Alberta without recalling that it was under a Prime Minister from this province that Canada most generously opened its doors to refugees.

Under that particular program, some 60,000 came from the shores of Viet Nam, with that very much larger committee, the public, demanding that it be done. Cabinet responded with great alacrity to open the doors and throw aside regulations that had been carefully set down over the years setting out what qualifications we should demand of refugees.

I go beyond that to say that in the 1950s, it was the cabinet in the province of Ontario that said: "Look, we don't want any more quibbling about Hungarian refugees; we want them to come to this country. And if the feds won't do it, we'll send our own airplanes and our own officers and we will bring them over ourselves."

The federal cabinet in that instance again responded quite quickly. So, I do not share that concern about cabinets being constrained by other interests.

When I look at the various appointed bodies that we deal with most days of our lives, who are brought together with one kind of expertise or one kind of connection or another, I find that they are not always the best performers.

When I look at the CRTC, or the Childrens Aid Society, or any number of other institutions, I see all kinds of faults. The fact that they are non-political doesn't give them, necessarily, any competent eloquence, or grace.

May I ask you to come back once more and expand on how we might recruit boards that we could really trust, trust more than we could trust the cabinets we have elected, or that high court of public opinion which is going to preside over whatever legislation is put forth?

Mr. Gill: When I said that I do not trust the cabinet to make this sort of decision, I was not meaning to be critical. The essence of the decision is that it is a legal decision: Is somebody a refugee? Does the safe third country meet the test?

The proper forum for that decision should be a body that is trained to make it.

The role of cabinet will remain very important. The cabinet will continue to take the lead in recognizing that there are some countries from which waves of refugees are coming, and it will open the gates to deal with those refugees. That is the nature of the cabinet: it has that flexibility and that power.

But, what I am saying is that, when you are determining whether or not somebody should be sent back to a certain country, and determining whether or not that country is a safe country, there are a lot of considerations that go into that determination which are essentially either factual or legal and which should be set out in black and white, to give the person

[*Traduction*]

Je sais que cette attitude est aussi celle de membres du Comité, même si j'estime qu'il nous arrive parfois de formuler des reproches trop rapidement ou de mettre en doute les motifs des divers intérêts qui assiègent le cabinet.

Il ne faut pas négliger le rendement. Je ne peux venir en Alberta sans me rappeler que c'est sous un premier ministre de cette province que le Canada a très généreusement ouvert ses portes aux réfugiés.

En vertu de ce programme, quelque 60 000 personnes sont venues du Viêt-Nam et c'est un comité beaucoup plus imposant que le nôtre, je veux parler du public, qui l'exigeait. Le Cabinet a réagi très rapidement; il a ouvert les portes et mis de côté des règlements établis avec soin au cours des années quant aux qualités qu'il nous fallait exiger des réfugiés.

Dans les années 50, c'est le Cabinet de la province de l'Ontario qui a dit: «Trêve de tergiversation dans le cas des réfugiés hongrois; nous voulons qu'ils viennent chez nous. Et si le fédéral ne veut pas le faire, nous enverrons nos propres avions et nos propres agents et nous les ramènerons nous-mêmes.»

Dans ce cas-là, le Cabinet fédéral a encore une fois réagi très rapidement. C'est pourquoi je ne partage pas cette inquiétude quant aux pressions auxquelles est soumis le Cabinet.

Si je regarde les divers organismes nommés avec lesquels nous traitons régulièrement, qui sont réunis par un savoir-faire quelconque ou un moyen quelconque, je constate qu'ils ne sont pas toujours ceux qui ont le meilleur rendement.

Quand je regarde le CRTC, la Société d'aide à l'enfance ou beaucoup d'autres institutions, je constate toutes sortes de défauts. Le fait qu'ils soient non-politiques ne leur confère pas nécessairement l'éloquence ni la grâce.

Je vous demanderais de préciser comment nous pourrions recruter des commissions auxquelles nous pourrions vraiment avoir confiance, plus que dans le cabinet que nous avons élu ou dans la haute cour de l'opinion publique, qui de toute façon, sera la dernière instance quelle que soit la forme de la législation.

M. Gill: Quand j'ai dit que je n'ai pas confiance au Cabinet pour prendre des décisions de ce genre, je ne voulais pas formuler une critique. La décision en cause est essentiellement une décision juridique: Le revendicateur est-il un réfugié? Est-ce que le pays tiers désigné comme sûr est conforme au critère?

La bonne instance pour cette décision devrait être un organisme formé à prendre des décisions de ce genre.

Le Cabinet conservera un rôle très important. Il continuera à jouer un rôle de chef de file pour se rendre compte qu'il existe des pays dont proviennent des vagues de réfugiés et il ouvrira les portes à ces réfugiés. Telle est la nature du Cabinet; il a cette souplesse et ce pouvoir.

Mais lorsqu'il s'agit de déterminer si quelqu'un devrait être renvoyé à un certain pays, et de déterminer si ce pays est sûr, il entre en jeu énormément de facteurs qui sont essentiellement soit factuels soit juridiques et qui devraient être énoncés noir sur blanc pour donner à la personne en cause le droit de ne pas

[*Text*]

the right not to be sent back, if he can show that he does not fit the criteria.

I don't know whether that answers the first part of your question or not.

The second part of your question, having to do with where we find the boards to do this, is the same question as: "Where do we find the high quality of judges that we have? Where do we find the high quality of administrative board members that we have all across the country?"

There are trained and expert people all across the country that we can call upon, or people with the basic skills who can be trained. And I don't mean just lawyers. There are all sorts of people who have some expertise or interest in this area.

So, I don't see finding the board members to be a practical problem. I think we will find them.

But, money, or resources, is a problem, in terms of whether or not a government is prepared to fund it.

Thank you.

The Chairman: As you can see, Mr. Gill, we have imposed on your time and also on the time of our next witnesses, to some extent. But, we are very grateful for your testimony.

Mr. Gill: Thank you for the opportunity to be heard.

The Chairman: Next we shall hear from the Calgary Interfaith Coalition for Refugees, the spokesperson for which will be Mr. Stobo.

We apologize for keeping you waiting. However, we want to obtain as much information and advice from our witnesses as possible in the time that we have here.

We look forward to hearing what you have to say.

Mr. Gerald Stobo, Counsel, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: Thank you, Madam Chairman.

With me today are Rev. Brian Rude, Freddy "M"—and we will leave his name at that for reasons which will become apparent—Ann Jayne, and Don Dale.

As you can see, we believe in the principle that there is security in numbers.

We are going to take a different tack than the one taken by Mr. Gill. We will not be concentrating to the same technical extent that he did in reviewing matters arising from the bill. But, certainly, many of the comments which Mr. Gill made are comments which we endorse wholeheartedly, as we do many of the comments that have been made by our eastern colleagues.

By way of introduction, in terms of personal data, I wish to indicate that Miss Ann Jayne is currently employed as the Executive Director of the Alberta Civil Liberties Research Centre. She has experience as a Professor in Law, having taught at the Universities of Calgary, Saskatchewan and Papua, New Guinea. In addition, she was an Assistant Attorney General with the Government of Guam.

[*Traduction*]

être renvoyée, si elle peut démontrer que les critères ne s'appliquent pas.

Je ne sais si cela répond à la première partie de votre question.

La seconde partie de votre question, c'est-à-dire où trouver les commissions, revient à demander: «Où trouvons-nous les juges de qualité que nous avons? Où trouvons-nous les membres de qualité que comptent les conseils d'administration partout au pays?»

Il y a partout au pays des gens bien formés, des experts auxquels nous pouvons recourir, ou des gens qui ont déjà les compétences de base et qui peuvent être formés. Et il ne s'agit pas uniquement d'avocats. Il y a toutes sortes de gens qui ont un certain savoir-faire dans ce domaine ou qui s'y intéressent.

Sur le plan pratique, il ne me semble pas y avoir de problème à trouver des membres pour la Commission. Je crois que nous les trouverons.

Le problème serait plutôt l'argent, ou les ressources, la question est de savoir si le gouvernement est prêt à fournir le financement nécessaire.

Merci.

La présidente: Comme vous pouvez le constater, M. Gill, nous avons abusé de votre temps et aussi du temps de nos prochains témoins, dans une certaine mesure. Mais nous vous sommes très reconnaissants de votre témoignage.

M. Gill: Merci de m'avoir donné l'occasion de me faire entendre.

La présidente: Nous entendrons maintenant le Calgary Interfaith Coalition For Refugees, dont le porte-parole est M. Stobo.

Nous nous excusons de vous avoir fait attendre, mais nous voulons obtenir tous les renseignements et tous les conseils possibles de nos témoins dans le peu de temps dont nous disposons ici.

Nous avons hâte d'entendre ce que vous avez à dire.

M. Gerald Stobo, avocat, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: Merci, Madame la présidente.

Voici le révérend Brian Rude, Freddy «M»—nous ne préciserons pas son nom pour des raisons qui deviendront sous peu évidentes—Ann Jayne et Don Dale.

Comme vous le voyez, nous croyons en la force du nombre.

Nous allons adopter un point de vue différent de celui de M. Gill. Nous ne nous concentrerons pas autant sur les aspects techniques du projet de loi. Mais nous sommes entièrement d'accord avec bon nombre de ses remarques, comme avec bon nombre des remarques faites par nos collègues de l'Est.

Pour continuer les présentations, je désire souligner que Mlle Ann Jayne est présentement directrice administrative du Alberta Civil Liberties Research Centre. Elle a été professeur de droit aux universités de Calgary, de Saskatchewan et de Papouasie-Nouvelle-Guinée. En outre, elle a été assistant procureur général de Guam.

[*Text*]

Recently, Ann has been actively involved in legal research concerning refugee law issues, particularly with respect to those issues dealing with unaccompanied minor refugees.

Currently, Ann is the Refugee Co-ordinator of Groups 2 and 57 of Amnesty International. She is a member of the Calgary Monthly Meeting of the Religious Society of Friends and serves as a Quaker presence on this Coalition which you find before you.

Don Dale is presently the Chairperson of the Division of World Outreach, Calgary Presbytery, United Church of Canada. He has held that position since 1984.

Don has worked with refugees, in his capacity as a member of the United Church, since 1986. He was the founding member of the Calgary Presbytery Refugee Support Committee.

Brian Rude has been, for four and a half years , pastor of the Evangelical Lutheran Church in Canada, and is currently with the Emmanuel congregation in Calgary.

In 1983, Brian lived and worked with re-settled refugees in Zimbabwe. In the summers of 1985 and 1987, he led travel seminars to Honduras, Nicaragua and El Salvadore, where they visited a number of refugee camps, and talked with a number of the refugees.

Freddy arrived in Canada in 1987 from the United States, but he is originally from Guatemala. He will tell you his story.

He asks that we not use his name, as he has submitted a claim to the refugee process and that is now being considered.

I am a lawyer, practising in the City of Calgary. Like Mr. Gill, I sit on the National Executive of the Canadian Bar Association, Immigration Law Section. I am a member of the Coalition.

I have been actively involved in refugee-related matters and immigration-related matters for a number of years. I have recently stepped down as a Director and Vice-President of the Calgary Immigrant Aid Society.

I think it is fair to say that we have a substantial amount of experience in these issues. Hopefully, we can impress upon you our concerns.

Western Canada, and particularly Alberta, has shown itself to have been remarkably sensitive to refugee re-settlement issues—Senator Doyle has referred to that—and we continue in that tradition.

At the present time, Alberta has the third highest provincial re-settlement rate of refugees in the country and has very generously given to various refugee and immigrant-related agencies. Many of the immigrant-aid agencies in Alberta have, as their primary source of clientele, the refugees.

As a consequence, each of us has substantial experience in dealing with their quest for freedom, in fleeing the persecution that they obviously face, and in dealing with their quest for integration into Canadian society.

As you know, the refugee issue has commanded rather frenzied attention across the country. It is with great pleasure and honour that we sit before this Senate committee, which offers, in our mind, hope that the issues be disseminated in a sensible

[*Traduction*]

Dernièrement, Ann a participé activement à des recherches juridiques concernant le droit des réfugiés, surtout en ce qui touche les réfugiés mineurs non accompagnés.

Actuellement, Ann est coordonnatrice des réfugiés des groupes 2 et 57 d'Amnistie internationale. Elle est membre de l'assemblée mensuelle de Calgary de la Religious Society of Friends et assure une présence Quaker dans cette coalition qui comparaît devant vous.

Don Dale est actuellement président de la Division World Outreach du presbytère de Calgary de l'Église-Unie du Canada. Il détient ce poste depuis 1984.

Don travaille avec les réfugiés à titre de membre de l'Église-Unie depuis 1986. Il a été membre fondateur du Comité d'aide aux réfugiés du presbytère de Calgary.

Depuis quatre ans et demi, Brian Rude est pasteur de l'Église luthérienne évangélique du Canada et il est actuellement attaché à la congrégation Emmanuel à Calgary.

En 1983, Brian a vécu et travaillé avec des réfugiés au Zimbabwe. À l'été de 1985 et de 1987, il a dirigé des séminaires au Honduras, au Nicaragua et au Salvador, où il a visité un grand nombre de camps de réfugiés et parlé avec de nombreux réfugiés.

Freddy est arrivé au Canada en 1987 en provenance des États-Unis, mais il est originaire du Guatemala. Il vous racontera lui-même son histoire.

Il demande de ne pas mentionner son nom, car sa revendication du statut de réfugié est actuellement à l'étude.

Je suis moi-même avocat et je pratique dans la ville de Calgary. Comme M. Gill, je suis membre de l'Exécutif national de l'Association du Barreau canadien, secteur du droit de l'immigration. Je suis membre de la Coalition.

Je m'occupe activement de questions liées aux réfugiés et à l'immigration depuis de nombreuses années. Je viens de démissionner comme directeur et vice-président de la Calgary Immigrant Aid Society.

Je crois pouvoir dire sans erreur que nous avons une somme substantielle d'expérience dans ces domaines. Nous espérons pouvoir vous communiquer nos préoccupations.

L'Ouest canadien, et particulièrement l'Alberta, s'est montré remarquablement sensible aux questions d'établissement des réfugiés—le sénateur Doyle en a parlé—et nous maintenons cette tradition.

À l'heure actuelle, l'Alberta vient au troisième rang des provinces pour ce qui est du taux d'établissement des réfugiés et a donné très généreusement à divers organismes qui s'occupent de réfugiés et d'immigrants. Bon nombre des organismes d'aide aux immigrants de l'Alberta s'adressent surtout aux réfugiés.

C'est pourquoi chacun de nous connaît bien leur quête de la liberté, leur fuite devant les persécutions auxquelles ils sont manifestement en butte et leur tentative d'intégration dans la société canadienne.

Comme vous le savez, on s'est intéressé partout au pays de façon assez fébrile à la question des réfugiés. C'est pour nous un grand plaisir et un grand honneur que de comparaître devant ce comité du Sénat qui nous offre l'espoir que les dos-

[*Text*]

fashion, that misinformation be replaced by proper information, that fairness replace expediency, and that considered thought replace reaction.

Although the issues have been debated largely in Central Canada, we believe that it is not a Central Canadian issue.

We have a number of particular concerns to raise, which we hope will give a provincial dimension to the broader issue. We believe that because of our geographical circumstances, we face somewhat unusual problems, which Ann will be talking about to some extent. Hopefully, these can addressed in the legislation under contemplation.

We hope not to be rhetoric in our presentations. We will not be patronizing. We know that you have listened to a great number of submissions and that you are clearly the experts now, in the country, on this issue. But, we do hope that our contributions will replace what has been such a frenzied series of misunderstandings on the issue, and that the crisis situation which was perceived originally will not be allowed to dictate the policy of the government.

I will now ask Freddy to commence his presentation to you.

Mr. Freddy M., Refugee Claimant: My name is Freddy and I am from Guatemala. I will read the reasons for my leaving my country.

I left my country because of political pressure on the students of the University of San Carlos in Guatemala City.

The university is an independent institution and military police agents are not allowed to enter it. Students who are members of anti-government political organizations meet there freely, to organize protests and demonstrations against the government. I, myself, took part in several anti-government demonstrations in Guatemala City, all of them peaceful.

Because the students inside the university are able to speak and act freely, the government has accused all the students at the university of anti-government activities. Many are afraid of becoming victims of the militarian police forces.

Soon after I became a student at the Unversity of San Carlos, a number of my friends, who were also students, began to disappear. Some of them were tortured; others were never found.

Then, together with my family, I decided that it was not safe for me to stay in Guatemala any longer and that I should leave.

To avoid suspicion, I finished my mandatory year in the Army Reserve. I left the country in June 1983, crossing the border into Mexico. I had plans to go to the United States, and I arrived in Los Angeles the same month.

I stayed with friends, living and working there illegally, like a lot of people from my country. We knew that if we applied for refugee status in L.A., we would be deported back to our

[*Traduction*]

siers seront communiqués d'une façon raisonnable, que des renseignements justes remplaceront l'erreur, que la justice remplacera l'utilité et que la réflexion remplacera la réaction.

Bien que ce dossier ait été débattu essentiellement dans le centre du Canada, nous ne croyons pas que ce soit là un dossier qui appartienne au centre du Canada.

Nous allons faire état d'un certain nombre de préoccupations particulières qui, nous l'espérons, donneront une dimension provinciale à ce dossier. Nous croyons que notre situation géographique entraîne pour nous des problèmes assez inusités, dont Ann vous parlera dans une certaine mesure. Nous espérons que le projet de loi pourra en traiter.

Nous espérons éviter la rhétorique et le paternalisme. Nous savons que vous avez écouté un grand nombre d'exposés et que vous êtes manifestement, dans ce pays, les experts sur ce dossier. Mais nous espérons que notre contribution prendra la place de la série frénétique d'incompréhensions qu'a suscitée ce dossier et que la situation de crise qui en est à l'origine ne dictera pas la politique du gouvernement.

Je demanderais maintenant à Freddy de commencer son exposé.

M. Freddy M., Revendicateur du statut de réfugié: Je m'appelle Freddy et je viens du Guatemala. Je vais lire les raisons qui m'ont poussé à quitter mon pays.

J'ai quitté mon pays à cause des pressions politiques exercées contre les étudiants de l'université de San Carlos à Guatemala City.

Cette université est un établissement indépendant et les agents de la police militaire n'ont pas le droit d'y pénétrer. Les étudiants qui sont membres d'organisations politiques anti-gouvernementales s'y réunissent librement pour organiser des protestations et des manifestations contre le gouvernement. Quant à moi, j'ai pris part à plusieurs manifestations anti-gouvernementales à Guatemala City, manifestations qui ont toutes été pacifiques.

Parce que les étudiants peuvent parler et agir librement à l'intérieur de l'université, le gouvernement a accusé tous les étudiants de l'université d'acitivités anti-gouvernementales. Beaucoup ont peur de devenir les victimes des forces policières militaires.

Peu après être devenu étudiant à l'université de San Carlos, j'ai eu connaissance de la disparition d'un certain nombre de mes amis, qui étaient également des étudiants. Certains ont été torturés, d'autres n'ont jamais été retrouvés.

C'est alors qu'avec ma famille, j'ai décidé qu'il était dangereux pour moi de rester au Guatemala et que je devais partir.

Pour éviter les soupçons, j'ai terminé l'année obligatoire dans l'année de réserve. J'ai quitté le pays en juin 1983, traversant la frontière avec le Mexique. J'avais prévu aller aux États-Unis et je suis arrivé à Los Angeles le même mois.

J'ai habité avec des amis, vivant et travaillant illégalement, comme beaucoup de gens de mon pays. Nous savions que si nous demandions le statut de réfugié à Los Angeles, nous serions expulsés vers notre pays, parce que les États-Unis

[*Text*]

country, because the U.S. almost never grants refugee status to people from Guatemala or El Salvadore.

By 1986, by younger brother had joined me in L.A. He, too, was afraid of being disappeared by the army.

He had been in the hospital for two months earlier that year, after a grenade was thrown at him on his way home from work. He had to have four operations on his left eye, because the retina became detached as a result of the explosion.

Afterwards, the authorities kept him under close surveillance for some time, because they suspected him of taking part in guerilla acts. He was afraid of what might happen to him. As a result, he decided to leave.

Living illegally in the U.S. is not easy or safe for people from my country. We are afraid of being picked up by Immigration and being sent home, to be victims of the Guatemalan Army. This happened to some friends of mine in L.A. Once they were deported to Guatemala, I never heard from them again.

In 1985 I was picked up, too. I was lucky. I convinced Immigration that I was Mexican and was sent back to Mexico rather than Guatemala. I came back to the United States 15 days later.

In late 1986, the United States introduced new legislation which made it very difficult for us to stay there. Many people from Guatemala thought that they had to go home or leave for another country.

We knew very little about Canada, but we had heard that you accept refugees from Guatemala, and we hoped that we could live here without the risk of being disappeared or deported.

In April 1987, my younger brother and I arrived at the Alberta/Montana border.

While we were still in L.A., we contacted a Calgary lawyer, who told us what to expect at the border.

At the Inquiry, the Immigration Officer told us about the Refugee Determination process in Canada and what being a refugee means under the International Convention. We said that we were refugees, and we were allowed to come into Canada.

Our lawyer drove us to Calgary, where we stayed with the minister of the church for several weeks. Once we had our examination under oath in June, we were given a work authorization for six months. We both got jobs almost immediately and moved into our own apartment.

Now, we are waiting to hear the results of the application for refugee status. The process is taking a long time.

We are glad to be in a country like Canada, where we can live our lives in safety. We are also glad that we decided to come here before the new refugee legislation was introduced. The process we are going through has given us a chance to tell our story, and to be here. We believe that we will be accepted as refugees.

[*Traduction*]

n'accordent presque jamais le statut de réfugié aux gens du Guatemala ou du Salvador.

En 1986, mon jeune frère était venu me retrouver à Los Angeles. Lui aussi avait peur que l'armée le fasse disparaître.

Plus tôt cette année-là, il avait passé deux mois à l'hôpital parce qu'une grenade avait été lancée sur lui alors qu'il rentrait du travail. Il a dû subir quatre opérations à l'oeil gauche, car sa rétine s'étant détachée par suite de l'explosion.

Par après, les autorités l'ont surveillé étroitement pendant un certain temps, car il était soupçonné d'avoir pris part à des actes de guérilla. Il avait peur de ce qui pourrait lui arriver et c'est pourquoi il a décidé de partir.

Il n'est ni facile ni sûr d'habiter illégalement aux États-Unis pour les gens de mon pays. Nous avons peur d'être découverts par les gens de l'immigration et renvoyés chez nous, où nous serions victimes de l'armée du Guatemala. C'est arrivé à certains de mes amis à Los Angeles. Une fois qu'ils ont été expulsés au Guatemala, je n'en ai plus jamais entendu parler.

En 1985, j'ai été ramassé, moi aussi. J'ai eu de la chance. J'ai convaincu l'immigration que j'étais Mexicain et j'ai été renvoyé au Mexique plutôt qu'au Guatemala. Je suis revenu aux États-Unis 15 jours plus tard.

À la fin de 1986, les États-Unis ont adopté de nouvelles lois qui nous rendent très difficile d'y rester. Bon nombre des gens du Guatemala ont pensé qu'ils devaient rentrer au pays ou s'en aller dans un autre pays.

Nous ne connaissions guère le Canada, mais nous avions entendu dire que vous acceptez les réfugiés du Guatemala, et nous espérions pouvoir habiter ici sans risquer de disparaître ou d'être expulsés.

En avril 1987, mon jeune frère et moi sommes arrivés à la frontière de l'Alberta et du Montana.

Alors que nous étions encore à Los Angeles, nous avons communiqué avec un avocat de Calgary qui nous a dit à quoi nous attendre à la frontière.

À l'enquête, l'agent de l'immigration nous a expliqué le processus de détermination du statut de réfugié au Canada ainsi que ce que cela signifie d'être un réfugié au sens de la convention internationale. Nous avons dit que nous étions des réfugiés et on nous a permis d'entrer au Canada.

Notre avocat nous a conduit à Calgary où nous avons habité avec le ministre de l'Église pendant plusieurs semaines. Après avoir subi notre interrogatoire sous serment en juin, nous avons reçu un permis de travail de six mois. Nous avons tous les deux trouvé un emploi presque aussitôt et nous avons pris notre propre appartement.

Maintenant, nous attendons le résultat de la demande de statut de réfugié. Le processus prend beaucoup de temps.

Nous sommes heureux d'être dans un pays comme le Canada où nous pouvons vivre en sécurité. Nous sommes également heureux d'avoir décidé de venir ici avant que soit adoptée la nouvelle Loi sur les réfugiés. Le processus auquel vous participez nous a donné l'occasion de raconter notre histoire, et d'être ici. Nous croyons que nous serons acceptés comme réfugiés.

[*Text*]

But, had we arrived after the new legislation was passed, we do not know whether we would have had a chance to tell our story. Would the Immigration Officer have said that the United States, where we were living, was a safe country for us? Would Canada have sent us back there, to be detained and deported to Guatemala?

If so, this new legislation would put our lives in danger. With the U.S. closed to us, there is nowhere else but Canada for us to go, where we can live in peace and freedom.

Mr. Stobo: I wish to direct my presentation—which I hope will last no more than 10 minutes—to the three issues which have actively been canvassed with Mr. Gill in the preceding presentation.

The first issue which I wish to raise is universal access; the second is the definition of "credible basis" for a claim; and the third is the appeal process.

At the risk of repeating what you have no doubt heard many times, our submission is simple in this regard: universal access is being denied those potential applicants because of the criteria set out in the proposed Section 48.

We talk about the "safe third country" and we also talk about the more recent amended definition of what a "safe third country" is, that being, presumably, one that complies with Article 33 of the Convention.

I think it is instructive to note that shift in terminology from the original proposed legislation to the amended legislation which we are now dealing with.

I wonder how much leeway we can give with respect to assessing whether that Article 33 country is a "safe country".

An example has been given here of the difficulties which someone would face coming from an Article 33 country.

I have recently dealt with another young man from Somalia, who came to the United States after he was imprisoned for nine years as a result of his 15-minute participation in an anti-government demonstration on the campus of Mogadishu.

He had just finished his service with the armed forces in Somalia, a service all young men are required to do. He was accepted into medical school and began his studies. After about one week, he, along with other students, was protesting the unequal treatment that various tribes were receiving in gaining admission into the university in Mogadishu. The extent of his participation was to put up posters.

One of the individuals who participated with him happened to be an agent of the government. He reported the incident to the government and the troops were there within about 15 minutes.

A non-violent confrontation followed which resulted in my client being arrested. He was sent to jail for four months without trial. At no time was he given an opportunity to seek counsel; at no time was he given an opportunity to talk with family; at no time was he able to receive proper medical assistance for

[*Traduction*]

Mais si nous étions arrivés après l'adoption de la nouvelle loi, nous ne savons pas si nous aurions eu l'occasion de raconter notre histoire. Est-ce que l'agent d'immigration aurait dit que les États-Unis, où nous habitions, étaient un pays sûr pour nous? Est-ce que le Canada nous y aurait renvoyés pour que nous soyons détenus et expulsés au Guatemala?

Si tel est le cas, cette nouvelle loi mettrait notre vie en danger. Les États-Unis nous étant fermés, nous ne pouvons aller nulle part ailleurs qu'au Canada pour vivre en paix et en liberté.

M. Stobo: Mon exposé, qui je l'espère ne durera pas plus de 10 minutes, portera sur les trois questions dont M. Gill s'est occupé activement dans l'exposé précédent.

Le première question que je désire soulever est celle de l'accès universel; la seconde est la définition du «minimum de fondement» de la revendication et la troisième est la procédure d'appel.

Au risque de répéter ce que vous avez sûrement entendu à de nombreuses reprises, notre argument est très simple à cet égard: on refuse l'accès universel à des revendicateurs éventuels en raison des critères énoncés dans le nouvel article 48.

Nous parlons du «pays tiers désigné comme sûr» et nous parlons également de la dernière définition modifiée de «pays tiers désigné comme sûr», c'est-à-dire, vraisemblablement, un pays qui se conforme à l'article 33 de la Convention.

Il est intéressant de constater l'évolution du libellé entre le projet de loi de départ et la version modifiée que nous avons maintenant.

Je me demande de quelle marge de manœuvre nous disposons lorsqu'il s'agit de décider si tel pays visé à l'article 33 est un «pays sûr».

On a donné ici un exemple des difficultés auxquelles peut faire face quelqu'un qui provient d'un pays qui se conforme à l'article 33.

Je me suis occupé dernièrement d'un autre jeune homme, venu aux États-Unis de Somalie après avoir été emprisonné pendant neuf ans pour avoir participé pendant 15 minutes à une manifestation anti-gouvernementale sur le campus de Mogadishu.

Il venait de finir son service militaire en Somalie, comme tous les jeunes hommes. Il avait été accepté à la faculté de médecine et avait entrepris ses études. Au bout d'environ une semaine, il a protesté avec d'autres étudiants contre les disparités de traitement des diverses tribus pour l'admission à l'université de Mogadishu. Sa participation a consisté à poser des affiches.

Une des personnes qui participaient avec lui était un agent du gouvernement. Il a fait rapport de l'incident au gouvernement et les troupes sont arrivées en 15 minutes.

Il s'en est suivi une confrontation non-violente qui s'est terminée par l'arrestation de mon client. Il a été mis en prison pendant quatre mois sans procès. Il n'a jamais eu l'occasion de retenir les services d'un avocat, il n'a jamais pu parler avec sa famille, il n'a jamais reçu de soins médicaux convenables pour

[*Text*]

the injuries which he received as a result of the many beatings he sustained.

He had a trial and was imprisoned for nine years as a result of this incident. He was transferred from one prison to another and, ultimately, was able to get transferred to a medical prison in Mogadishu, from where, it was arranged several years after his imprisonment, his father would assist him in breaking out. He was able to arrange a transfer to this medical hospital as a result of an instigated beating that he sustained.

One day, when there was a parade outside, the guards were not watching and he was able to escape. He ultimately made his way to New York where he lived and worked for two years.

He, like Freddy, became frightened when the new Immigration Act was passed in the United States. He felt that he would not be given a fair opportunity of making a full and complete claim. He was concerned that Somalia would not be considered to be a country which persecutes its residents, because of the very close affiliation that the American government has with it.

Consequently, he, too, came to Canada and made a claim for refugee status. He is now awaiting the results of that claim.

If this legislation which is contemplated had been in place at the time he presented himself at the Canadian border, I am very concerned that, because of his sojourn in the United States, he might not have received access to our refugee system.

Now, whether or not Somalia would be considered a country that the United States would allow a refugee claim to flow from is something that I can't answer. I suspect, however, that they would have some difficulty with that, particularly in view of the substantial aid they give to that country.

As to whether or not there are any repercussions visited upon the people who are removed from the United States, the American Civil Liberties Union did a study of 8500 Salvadorans who were returned to El Salvador between March 1981 and March 1983. They tried to track as many of those individuals as they could on their return. They were most unsuccessful in tracking them. However, what they were able to ascertain was that, of the 8500 who did return, 52 were murdered, 47 disappeared, and 13 were arrested unlawfully on their return.

So, clearly, there is a very real concern that if people are returned from a "safe third country" to their home country, notwithstanding our concerns, they may face a most unpleasant consequence upon their arrival.

With respect to the U.S. being a "safe country", I accept what Senator Doyle has said about there being individual cases where the United States may be excluded as being a "safe country" for particular nationalities.

However, I am concerned about the capriciousness of those designations.

For example, those fleeing from Nicaragua in 1984, into the United States, received a 7 per cent acceptance rate in the refugee process. As a result of the increased aid by the Reagan Government to the Contras, those Contras who fled to the

[*Traduction*]

les blessures que lui ont causées les mauvais traitements qu'il a subis.

On lui a fait un procès et il a été emprisonné pendant neuf ans en raison de cet incident. Il a été transféré d'une prison à l'autre et, finalement, il a pu se faire transférer à une prison médicale de Mogadishu où son père a pu l'aider à s'évader après de nombreuses années d'emprisonnement. Il a pu se faire transférer à cet hôpital après avoir été battu.

Un bon jour, il a profité d'un moment d'inattention des gardes pour s'évader pendant une parade. Il a fini par se rendre à New York où il a habité et travaillé pendant deux ans.

Comme Freddy, il a pris peur en apprenant que la nouvelle Loi sur l'immigraiton avait été adoptée aux États-Unis. Il était d'avis qu'il n'aurait pas l'occasion de présenter une revendication en bonne et due forme. Il craignait que la Somalie ne soit pas considérée comme un pays qui persécute ses habitants, en raison de ses liens très étroits avec le gouvernement américain.

C'est pourquoi il s'est lui aussi rendu au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. Il attend maintenant le résultat de cette revendication.

Si ce projet de loi avait été en vigueur au moment où il s'est présenté à la frontière canadienne, je crains fort qu'à cause de son séjour aux États-Unis, il n'aurait pas eu accès à notre système de réfugié.

Évidemment, je ne saurais dire si les États-Unis accueilleraient une revendication du statut de réfugié en provenance de la Somalie. Je soupçonne toutefois que cela ne serait pas facile, surtout étant donné l'aide substantielle accordée à ce pays.

Quant à la question de savoir s'il y a des répercussions pour les gens qui sont expulsés des États-Unis, l'American Civil Liberties Union a réalisé une étude portant sur 8 500 Salvadoriens renvoyés au Salvador entre mars 1981 et mars 1983. On a essayé de retrouver le plus grand nombre possible de ces personnes, mais sans grand succès. Toutefois, on a pu établir que sur les 8 500 qui sont revenus, 52 ont été assassinés, 47 ont disparu et 13 ont été arrêtés illégalement à leur retour.

Il y a donc manifestement lieu de craindre que si des gens sont renvoyés d'un «pays tiers désigné comme sûr» à leur pays d'origine, malgré nos inquiétudes, ils ne doivent subir des conséquences particulièrement désagréables à leur arrivée.

Quant à savoir si les États-Unis sont un «pays sûr», j'accepte ce qu'a dit le sénateur Doyle, c'est-à-dire qu'il y a des cas particuliers où les États-Unis pourraient ne pas être considérés comme un «pays sûr» pour certains ressortissants.

Toutefois, je m'inquiète du caractère capricieux de ces désignations.

Par exemple, ceux qui ont fui le Nicaragua pour les États-Unis en 1984 ont été acceptés à sept pour cent dans le processus des réfugiés. Par suite de l'aide accrue du gouvernement Reagan au Contras, les Contras qui ont fui vers les États-Unis

[*Text*]

United States gave rise to a 70 per cent acceptance rate of Nicaraguan claims in 1986.

Once again, that demonstrates nothing more than the capriciousness of that system.

Our request is that that be removed and that applicants be given fair access to the system. If that system is properly structured, they will be allowed a fair and quick hearing—"fairness" being the operative word—to accommodate what may be a most unpleasant consequence upon their return.

The second matter that I wish to raise is the matter of credible claims: What is a credible claim?

I know that that has been the subject of some concern.

My particular submission with respect to the "credible basis" claim is that the definition is too broad. If there were a more restrictive definition in the Legislation, such as "manifestly unfounded" or "clearly abusive", I could see that being more useful to us.

There have been various definitions proposed to define those items. Professor Plaut stated that "abusive claims" are those which if all the facts brought forward by the claimant are assumed to be true, do not in any way relate to the criteria set out in the Convention definition.

Ed Rathusney talks about claims where the evidence is "manifestly unreliable".

Of course, RSAC has guidelines to deal with manifestly unfounded claims, and we do not advocate that the system should allow such claims to clog the process.

We acknowledge that there are a tremendous number of abusive claims before RSAC people and the IAB, at this point. No doubt the officials could confirm that approximately 70 per cent of those claims will be judged to be unfounded.

Our concern is simple: of those 30 per cent which are found to be legitimate claims, how many of those refugees would be denied access because they were unable to present a credible basis for their claim within the 72-hour period contemplated under the new legislation.

We are concerned that potential claimants be excluded because of Article 33. We are concerned that people be excluded because of the definition of credible claim and people not being given an adequate opportunity to advocate or advance their claim when they are fleeing circumstances which bring them to our borders.

I believe that that phrase "credible claim" is capable of definition in a fashion which can be implemented.

The third issue which I wish to cover is the appeal procedure. We advocate a speedy review of all claims on their merits, if they are rejected.

Mr. Gill talked about the three categories: the accepted category, the manifestly unfounded category, and the unfounded category.

[*Traduction*]

ont porté à 70 pour cent le taux d'acceptation des revendications nicaraguayennes en 1986.

C'est une preuve de plus du caractère capricieux de ce système.

Nous demandons que cela soit éliminé et que les revendicateurs aient un accès équitable au système. Si le système est convenablement structuré, ils auront une audition équitable et rapide—et c'est le mot «équitable» qui est important—qui tiendra compte des conséquences extrêmemént désagréables que pourrait entraîner leur retour dans leur pays.

La seconde question à laquelle je désire m'arrêter est la question des revendications qui ont un minimum de fondement. Qu'est-ce que cela veut dire?

Je sais que certaines préoccupations ont été exprimées à ce sujet.

Quant à moi, je crois que la définition du «minimum de fondement» est trop large. Si la définition était plus restreinte, si on utilisait des mots comme «manifestement sans fondement» ou «clairement abusive», je crois que cela serait plus utile.

Diverses définitions ont été proposées. Selon le professeur Plaut, les «revendications abusives» sont celles qui, même si l'on suppose que tous les faits avancés par le revendicateur sont vrais, n'ont aucun rapport avec les critères énoncés dans la définition de la Convention.

Ed Rathusney parle des réclamations où il est manifestement impossible de se fier à la preuve.

Évidemment, le comité consultatif dispose de directives en ce qui touche les revendications manifestement sans fondement, et nous ne préconisons pas que le système permette que de telles réclamations engorgent le mécanisme.

Nous reconnaissons que le comité consultatif et la Commission d'appel de l'immigration sont saisis d'un très grand nombre de revendications abusives à l'heure actuelle. Les fonctionnaires pourraient sans doute confirmer qu'environ 70 pour cent de ces réclamations seront jugées sans fondement.

Notre préoccupation est simple: sur les 30 pour cent des revendications jugées légitimes, combien de ces réfugiés se sont vus refuser l'accès parce qu'ils étaient incapables de présenter un minimum de fondement à leur revendication dans le délai de 72 heures prévu par la nouvelle loi.

Nous craignons que des revendicateurs éventuels ne soient exclus en raison de l'article 33. Nous craignons que des gens ne soient exclus en raison de la définition du minimum de fondement et nous craignons que des gens n'aient pas l'occasion de faire valoir leur revendication lorsqu'ils fuient les situations qui les amènent à nos frontières.

Je crois que l'expression «minimum de fondement» peut être définie d'une façon applicable.

La troisième question dont je désire traiter est la procédure d'appel. Nous préconisons une révision rapide sur le fond de toutes les revendications rejetées.

M. Gill a parlé de trois catégories: les revendications acceptées, celles qui sont manifestement sans fondement et celles qui sont sans fondement.

[*Text*]

If a claim is found to be manifestly unfounded, the claimant could be removed from Canada. That causes no one any great concern. However, the appeal process has resulted in differing decisions by the Federal Court of Appeal. Claims have been sent back to the Immigration Appeal Board to be reheard and there have been different decisions rendered.

It seems to me that, because of the catastrophic consequences which may flow from an erroneous decision, we should try to protect, to the extent that we can under Canadian law and Canadian humanitarian traditions, those who are fleeing to our borders.

There is no need for the appeal to be an oral one. It could be a paper appeal which is launched within 15 days of the rejection. It may not be necessary to provide new information at the appeal stage, unless that information, in spite of the diligence of counsel and the claimant, was not available at the time of the initial hearing.

The whole process, in my respectful submission, could be, from start to finish, made and streamlined to the extent that individuals would be in and out of it within six months.

Clearly—and I am sure you have heard this many times—the reason that we get the abusive claims now is that people can expect to be here for many years, and it is worth their while economically, physically, and in a familial sense to be away working in another country.

If we take away that opportunity, we can streamline the system. We can make a system which is fair and which allows claims to be adequately and conscientiously processed.

I would conclude my comments by quoting, very briefly, Justice Bertha Wilson, from the same decision to which I am sure you have been referred many times. She states, at page 64 of that decision, that "the guarantees of the Charter would be illusory if they could be ignored because it was administratively convenient to do so".

I concur with that. There is a price that we have to pay for the benevolence that we demonstrate. There are great rewards that come with it, but there is also a price that we have to pay. We are not asking for a system which will accommodate the injured of the world. We know that we cannot do that. But, we are asking that legislation which is humane, compassionate, yet administratively efficient, be introduced to accommodate these people.

Certainly, in many cases, they do not choose to come here. They would like nothing more than to go back to their home country. But, if they are forced here, then we should at least hear them out.

Those are my comments, Madam Chairman. I will now ask Ann Jayne to discuss some of the constitutional aspects of the proposed legislation.

Ms. Ann Jayne, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: I do not think it is possible, in the scope of just a few minutes, to go into great detail on constitutional law issues. But, I should

[*Traduction*]

Si une revendication est jugée manifestement sans fondement, le revendicateur pourrait être expulsé du Canada. Cela n'est pas une grande source d'inquiétude. Toutefois, la procédure d'appel a abouti à des décisions différentes de la part de la Cour fédérale d'appel. Certaines revendications ont été renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration pour être entendues de nouveau et la décision rendue a été différente.

Il me semble qu'en raison des conséquences catastrophiques qui peuvent découler d'une décision erronée, nous devrions tenter de protéger ceux qui fuient vers nos frontières dans toute la mesure du possible, compte tenu du droit canadien et des traditions humanitaires canadiennes.

Il n'est pas nécessaire que l'appel soit oral. Il pourrait se faire sur papier et être déposé dans les 15 jours qui suivent le rejet de la revendication. Il ne serait peut-être pas nécessaire de fournir de nouveaux renseignements au niveau de l'appel, à moins que ces renseignements, malgré la diligence de l'avocat et du revendicateur, n'aient pas été disponibles au moment de la première audition.

Selon moi, le processus pourrait être accéléré au point d'occuper un maximum de six mois.

Il est évident—et je suis sûr que vous avez entendu dire cela à de nombreuses reprises—que si nous recevons des revendications abusives, c'est que leurs auteurs peuvent s'attendre de rester ici plusieurs années et qu'il vaut la peine pour eux, sur le plan économique, matériel et familial, de travailler dans un autre pays.

Si nous éliminons cette possibilité, nous pourrons accélérer le système. Nous pourrons construire un système qui soit juste et qui permette le traitement correct et consciencieux des revendications.

En terminant, j'aimerais citer très brièvement le juge Bertha Wilson, dans un arrêt auquel je suis certain qu'on vous a référé à de nombreuses reprises. Elle déclare à la page 64 de cet arrêt que les garanties de la Charte seraient illusoires si on pouvait ne pas en tenir compte pour des raisons de commodité administrative.

Je suis d'accord avec cela. Il y a un prix à payer pour la bienveillance dont nous faisons preuve. Il y a certes de grandes récompenses, mais il y a aussi un prix à payer. Nous ne demandons pas un système capable d'accueillir tous les blessés du monde. Nous savons que c'est impossible. Mais nous demandons que l'on adopte une législation humaine, compatissante mais pourtant administrativement efficace.

Souvent, ces gens n'ont pas choisi de venir ici. Ils seraient ravis de pouvoir rentrer chez eux. Mais s'ils sont forcés de venir ici, alors nous devrions au moins les entendre.

Voilà ce que j'avais à dire, madame la présidente. Je demande maintenant à Ann Jayne de traiter de certains des aspects constitutionnels du projet de loi.

Mme Ann Jayne, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: Je ne crois pas qu'il soit possible en quelques minutes d'entrer

[*Text*]

like to touch on some of the Coalition's concerns with these issues.

The Calgary Interfaith Coalition for Refugees supports a reformation of the refugee determination process. The present process is cumbersome. A slow process is not good for refugees.

All of us at this table have known refugees who have found it very wearing and stressful to go through this long process. They need to know as soon as possible if they are to be sent back or if they are going to have a home. They are often worried sick about the fate of their spouses, their children, and family members in their home country. We know that refugees have a keen interest in a system that moves promptly.

In the Coalition's view, a system that is fair, efficient, and effective will achieve both these objectives: protecting refugees, and discouraging abuse of the system.

I should like to speak to some of the concerns we have about constitutional difficulties with the provisions in Bill C-55.

We share the view of the justices of the Supreme Court who say that sending back a person who faces persecution in another country is a denial of their right to life, liberty, and security. One definition of "security" is freedom from threat of persection.

Our immigration law states that Canada will protect refugees. Our undertaking in the Convention and the Protocol relating to the status of refugees states that Canada will protect people who are refugees. We feel that is an appropriate thing to do.

The problem with Bill C-55 is that the process is flawed. It is a process that does not accord with the principles of fundamental justice. Furthermore, we say that the restrictions on the right to life, liberty, security, and the right not to be deprived thereof, except in accordance with the principles of fundamental justice, are not restrictions that come under "reasonable limitations" in Section 1.

I know you are aware that one of the things the courts will look at when deciding what is "reasonable limitation" on those rights is to balance the objectives of the piece of legislation and the means.

Are these means a suitable way to achieve the goals of the legislation?

I think it is appropriate to turn for a moment to some of the objectives that are stated.

Bill C-55 proposes to amend the Immigration Act. In the Immigration Act, there are a number of objectives, not all of which apply to refugees. One of those objectives is to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees, and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted.

Another objective is to maintain and protect the health, safety, and good order of Canadian society. We certainly have a goal in terms of having a good system that helps to achieve that end.

[*Traduction*]

dans le détail du droit constitutionnel. Mais j'aimerais traiter de certaines des préoccupations de la Coalition à cet égard.

La Calgary Interfaith Coalition for Refugees appuie la réforme du processus de détermination du statut de réfugié. Le processus actuel est trop lourd et un processus lent est mauvais pour les réfugiés.

Nous avons tous connu des réfugiés qui ont trouvé ce long processus épuisant et difficile. Ils ont besoin de savoir le plus tôt possible s'ils sont renvoyés chez eux ou s'ils auront un foyer. Ils sont souvent très inquiets du sort de leur conjoint, de leurs enfants et des membres de leur famille dans leur pays d'origine. Nous savons que les réfugiés ont intérêt à bénéficier d'un système qui fonctionne rapidement.

Selon la Coalition, un système juste, efficient et efficace réalisera deux objectifs: protéger les réfugiés et décourager les abus.

J'aimerais traiter de certaines de nos préoccupations quant aux difficultés constitutionnelles que présentent les dispositions du projet de loi C-55.

Nous partageons l'avis des juges de la Cour suprême qui déclarent que de renvoyer une personne qui fait face à la persécution dans un autre pays c'est lui refuser le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité. Une des définitions de la sécurité est la liberté de la menace de persécution.

Le droit de l'immigration énonce que le Canada protège les réfugiés. Par la convention et le protocole relatifs au statut de réfugié, le Canada s'est engagé à protéger les réfugiés. Nous estimons que c'est là une bonne chose.

Le problème que pose le projet de loi C-55 est que le processus est vicié. C'est un processus qui n'est pas conforme au principe de justice fondamentale. En outre, nous disons que les atteintes au droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et au droit de ne pas en être privé si ce n'est en conformité avec les principes de justice fondamentale, ne sont pas des restrictions qui correspondent aux «limites raisonnables» de l'article 1.

Je sais que vous êtes conscients qu'en décidant de ce qui constitue des «limites raisonnables» les tribunaux tiendront compte de l'équilibre entre les objectifs de la loi et les moyens utilisés.

Est-ce que ces moyens constituent une façon appropriée de réaliser les objectifs de la loi?

Je crois qu'il convient de s'arrêter un instant à certains des objectifs énoncés.

Le projet de loi C-55 a pour but de modifier la Loi sur l'immigration. La Loi sur l'immigration comporte un certain nombre d'objectifs qui ne s'appliquent pas tous aux réfugiés. Un des ces objectifs est de s'acquitter des obligations juridiques internationales du Canada en ce qui touche les réfugiés et de maintenir la tradition humanitaire de notre pays vis-à-vis des personnes déplacées et persécutées.

Un autre objectif est de maintenir et de protéger la santé, la sécurité et le bon ordre de la société canadienne. Nous visons certainement à avoir un bon système qui permette de réaliser cet objectif.

[*Text*]

Another objective of Bill C-55 is to ensure that any person who seeks admission to Canada, on either a permanent or temporary basis, is subject to standards of admission that do not discriminate in a manner inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I am sure you are all well aware that Section 15 would apply even without this objective being stated.

In addition to these objectives that are stated within the legislation and against which we must compare the means chosen to carry them out, the Minister of State (Immigration) and the Minister of Immigration have stated that the federal government's goal in introducing this legislation is to protect refugees and to discourage abuse of the system.

I have seen the Minister of State (Immigration) on television state that the government will send no refugees back; that it will protect all refugees.

So, it seems to me that that is also the objective of the federal government in this case. One concern will be how well this bill carries out the goals that the ministers have set.

Underlying these objectives is the need for a system that accurately identifies those whom we have said we will protect. The international obligations referred to, and the objectives in the Immigration Act, include our undertaking in the Convention and the Protocol. There are certain protections we state we will give to refugees: We won't send them back to their home country; we will let them have access to housing and schooling while here; and others.

We have made quite a promise in those documents.

First, we have to identify those who are entitled to our protection and those who are not. Those who are not entitled to our protection, yes, we can remove them. We can send them back. But, underlying everything else is the need for an accurate assessment of who is entitled and who is not.

If we are to discourage abuse, we need an accurate system. If the system is sloppy, if some refugees are protected or allowed to remain and others are sent back, it becomes more of a lottery. Indeed, a lottery would be a totally administratively efficient and cheap system to run. Just have the sealed lottery tickets at the ports of entry and one out of six get to stay. But, that will not work. It is like trying to run a criminal justice system on the theory that as long as you are fast, it does not matter whether it is the guilty or the innocent who go to jail, along as it is all dealt with within five days of the arrest.

We need a system that is fair. We need a system that takes into account the very real needs of people who are actually refugees, the conditions that they will be in, and their needs in terms of presenting their case.

We need a speedy system. The refugees need a reasonably prompt decision so that they can get on with their lives and protect their children.

We know of people whose 12 or 14-year old children, left behind in their homelands, have been subjected to interroga-

[*Traduction*]

Un autre objectif du projet de loi C-55 est d'assurer que tout personne qui demande l'admission au Canada, de façon permanente ou temporaire, soit soumise à des normes d'admission ne comportant pas de discrimination incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés.

Je suis certaine que vous savez tous que l'article 15 s'appliquerait même si cet objectif n'était pas énoncé.

En plus de ces objectifs énoncés dans le projet de loi et auxquels nous devons comparer les moyens choisis pour les réaliser, le ministre d'État à l'immigration et le ministre de l'Immigration ont déclaré que l'objectif du gouvernement fédéral en présentant ce projet de loi est de protéger les réfugiés et de décourager les abus.

J'ai vu le ministre d'État à l'immigration déclarer à la télévision que le gouvernement ne renverra pas de réfugiés, qu'il protégera tous les réfugiés.

Il me semble donc que c'est là également l'objectif du gouvernement fédéral dans cette affaire. Nous verrons comment ce projet de loi réalise les objectifs fixés par les ministres.

Ce qui sous-tend ces objectifs, c'est la nécessité d'un système capable d'identifier précisément ceux que nous nous sommes engagés à protéger. Les obligations internationales dont il est question, ainsi que les objectifs de la Loi sur l'immigration, comprennent notre engagement par la Convention et le Protocole. Nous déclarons que nous accorderons certaines protections aux réfugiés: Nous ne les renverrons pas chez eux; nous leur donnerons accès au logement et à l'éducation pendant qu'ils sont ici; et ce n'est pas tout.

C'est là une promesse importante que nous avons faite dans ces documents.

En premier lieu, il nous faut distinguer ceux qui ont droit à notre protection. Quant à ceux qui n'y ont pas droit, oui, nous pouvons les expulser, nous pouvons les renvoyer. Mais ce qui soutient le tout, c'est une évaluation exacte permettant de savoir qui a ce droit et qui ne l'a pas.

Si nous voulons décourager l'abus, il nous faut un système précis. S'il y a des bavures, si certains réfugiés sont protégés et si on leur permet de rester tandis que d'autres sont renvoyés, cela devient une sorte de loterie. En fait, une loterie constituerait un système parfaitement efficace et économique sur le plan administratif. Il suffirait d'avoir des billets de loterie scellés au port d'entrée, et un revendicateur sur six pourrait rester. Mais cela ne fonctionnera pas. C'est comme tenter de faire fonctionner un système de justice pénale d'après le principe que si l'on est rapide, peut importe que ce soit le coupable ou l'innoncent qui soit emprisonné, pourvu que tout se fasse dans les cinq jours de l'arrestation.

Il nous faut un système qui soit juste. Il nous faut un système qui tienne compte des besoins très réels de ceux qui sont effectivement des réfugiés, de la situation où ils seront placés et de ce dont ils ont besoin pour présenter leur cause.

Il nous faut un système rapide. Les réfugiés ont besoin d'une décision relativement rapide pour pouvoir vivre leur vie et protéger leurs enfants.

Nous connaissons des gens dont les enfants de 12 ou de 14 ans, restés au pays, ont été soumis à des interrogatoires par les

[*Text*]

tions by security forces. The parents are worried sick. It is a terrible situation. We need a fast answer for refugees.

But, we do not want the system to be so speedy that people do not have a fair chance to prepare for it. They need a chance to talk with their lawyer, to get counsel in preparing their case, to have the evidence to submit, so the decision-makers can have before them a certain amount of credible evidence and not just spur-of-the-moment recollections.

Let me turn to a few of our concerns. First, one that troubles us at the outset is the issue concerning right to counsel as set out in the proposed subsection 30(2). This is the provision whereby the adjudicator may proceed with the Inquiry even if the person's counsel is not ready or able to proceed. The person going through the Inquiry may either proceed with a government-appointed lawyer—provided he or she is entitled to one—or appearing without counsel.

In our opinion, this provision is meant to give teeth to the statement by the Minister of State (Immigration) about wanting the hearings to be held quickly, within 72 hours. Even if counsel says he is tied up in trial dates or whatever, the inquiry will still go forward.

In that instance, therefore, we feel that the right to counsel, as indicated in subsection 30(1), is taken away by virtue of subsection 30(2).

It takes a full day to get to Alberta's ports of entry at the border. Most lawyers practising refugee law are located in Edmonton or Calgary. It is an area of law, as you are probably aware, that does not attract many lawyers. It is difficult for a claimant to acquire a lawyer who is reasonably knowledgeable about the process, someone who can help the claimant get through the process, explain the rights and responsibilities, and so forth.

From Calgary to Coutts is a day-long expedition. It is about three or four hours each way, when the roads are good. On some days it is not accessible. The only public transportation that I am aware of is a Greyhound bus that leaves at 6:00 a.m., arrives at the border at 11:00 a.m., and then returns at noon.

This does not allow much time for counsel and client to confer and rush through the Inquiry at immigration. If they were to take early lunch breaks, one would be in big trouble if one were relying on the bus.

It is practically impossible for a claimant to call a lawyer like Gerry Stobo in Calgary and say: "My hearing is to be held within the next three days, can you get down here to help me?"

It would mean Gerry having to wipe out an entire day of commitments to other clients.

It is unreasonable to say that claimants should limit themselves to lawyers who cannot find other clients.

Our concern in the Alberta area is that if hearings are to go forward promptly, within 72 hours, or with even a few extra

[*Traduction*]

forces de sécurité. Les parents sont terriblement inquiets, c'est une situation affreuse. Les réfugiés ont besoin d'une réponse rapide.

Mais nous ne voulons que le système soit si rapide qu'on n'ait pas une juste chance de s'y préparer. Les réfugiés doivent avoir l'accasion de parler avec leur avocat, d'obtenir les services d'un avocat pour préparer leur cause, d'avoir des preuves à présenter de sorte que les preneurs de décision puissent disposer d'une certaine somme d'éléments de preuve dignes de foi et non pas tout simplement des souvenirs qui viennent tout d'abord à l'esprit.

Permettez-moi d'énumérer certaines de nos préoccupations. Notre première crainte touche le droit aux services d'un avocat énoncé au paragraphe 30(2). Cette disposition permet à l'arbitre de procéder à l'enquête, même si l'avocat n'est pas en mesure de procéder. La personne qui fait l'objet de l'enquête peut soit utiliser les services d'un avocat nommé par le gouvernement—pourvu qu'elle y ait droit—ou comparaître sans avocat.

Selon nous, cette disposition a pour but de donner effet à la déclaration du ministre d'État à l'Immigration qui déclare vouloir que les auditions se tiennent rapidement, dans les 72 heures. Même si l'avocat déclare être occupé en cour ou ailleurs, l'enquête aura néanmoins lieu.

Dans ce cas, nous estimons donc que le droit aux services d'un avocat, énoncé au paragraphe 30(1), est abrogé par le paragraphe 30(2).

Il faut une journée complète pour se rendre aux ports d'entrée à la frontière de l'Alberta. La plupart des avocats spécialisés dans le domaine des réfugiés se trouvent à Edmonton ou à Calgary. Vous savez probablement que ce domaine du droit n'attire pas beaucoup d'avocats. Il y est difficile pour un revendicateur de trouver un avocat qui soit raisonnablement au courant du processus, qui puisse lui aider, lui expliquer ses droits et ses devoirs, et ainsi de suite.

Une expédition de Calgary à Coutts occupe toute une journée. Il faut de trois à quatre heures de route dans chaque sens, quand la route est bonne. Parfois, on ne peut s'y rendre. Le seul transport pubic que je connaise c'est un autobus Greyhound qui part à 6 h et arrivé à la frontière à 11 h pour en repartir à midi.

Cela ne laisse pas beaucoup de temps à l'avocat et au client pour se consulter et pour procéder en hâte à l'enquête. Si l'heure du déjeuner était un peu avancée, ceux qui se fient sur l'autobus seraient en difficulté.

Il est pratiquement impossible pour un revendicateur d'appeler un avocat comme Gerry Stobo à Calgary pour lui dire: «Mon audition aura lieu d'ici trois jours, pouvez-vous venir m'aider?»

Gerry devrait alors contremander tous les engagements qu'il a pris envers d'autres clients pendant une journée entière.

Il ne semble pas raisonnable de dire que les revendicateurs devraient porter leur choix uniquement sur des avocats qui ne peuvent trouver d'autres clients.

Ce qui nous inquiète en Alberta, c'est que si les auditions doivent avoir lieu rapidement, en moins de 72 heures, ou même

[*Text*]

days, it is going to be extremely difficult for a claimant to get a lawyer of his or her own choice, even from Calgary. It gets worse if you go to an Edmonton lawyer, because Edmonton is even farther away.

Second, we believe this provision is discriminatory to claimants who are mentally or physically disabled, or claimants who are minors. I am not including all physically-disabled claimants, but there may be some, for example, who are deaf, or have other kinds of disabilities affecting their ability to be counselled. Certainly, mentally-disabled claimants and minors may need much more time and assistance from counsel than others.

One of the objectives of the legislation is to apply non-discriminatory standards of admission. It is our view that this provision, which permits an adjudicator to proceed even if the lawyer is not there, is particularly discriminatory to disabled and minor claimants. We recommend that section be altered.

I have no difficulty saying counsel should not be dilatory, counsel should not act in bad faith or should not be malfeasant.

I do not believe there are any lawyers in Alberta who do not act with complete professional integrity.

The difficulty is that those who practise immigration and refugee law have other clients; they have other commitments. They cannot suddenly wipe out those commitments to handle an inquiry for a new claimant.

A second concern is that Bill C-55 gives claimants a single chance to claim refugee status.

A person who is making a fraudulent claim, especially one who is involved in one of these scams we hear so much about is likely to come to the border already knowing what question will be asked and what answer to give.

I suspect that the people who may have more difficulty with the question might include those whom we want to protect. The stronger a person's claim to refugee status, the more likely that they will have difficulty expressing themselves.

If they come to our border exhausted, frightened or intimidated by government officials, if they have been tortured or imprisoned in their home country, and they are still suffering the aftermath of that situation, if they are grieving for friends or relatives who are missing or have been killed or tortured, they may not be in the best state of mind to make decisions.

I remember very clearly Rabbi Plaut speaking about going through similar refugee-type processes, and the general feelings of anxiety and fear that a refugee experiences in encountering people from the government side.

I am not saying that any of our Immigration Officers in Alberta would intimidate anyone; but certainly people can feel

[*Traduction*]

avec quelques jours supplémentaires, il sera extrêmement difficile pour le revendicateur d'obtenir l'avocat de son choix, même de Calgary. C'est encore pire dans le cas d'un avocat d'Edmonton, parce qu'Edmonton est encore plus loin.

En second lieu, nous croyons que cette disposition est discriminatoire à l'égard des revendicateurs qui sont mentalement ou physiquement handicapés et des mineurs. Cela ne vaut pas pour tous les revendicateurs physiquement handicapés, mais certaines infirmités, pour exemple la surdité, peuvent rendre difficile de recourir aux services d'un avocat. En tout cas, les revendicateurs qui souffrent d'un handicap mental et les mineurs peuvent avoir besoin de beaucoup plus de temps et d'aide de la part de leur avocat.

Un des objectifs du projet de loi est d'appliquer des normes d'admission non discriminatoires. Selon nous, cette disposition, qui permet à l'arbitre d'aller de l'avant même en l'absence de l'avocat, est particulièrement discriminatoire pour les revendicateurs handicapés et mineurs. Nous recommandons que cet article soit modifié.

Je n'ai aucun mal à dire que l'avocat ne devrait pas retarder les procédures, agir de mauvaise foi ou se livrer à des méfaits.

Je ne crois pas qu'il y ait en Alberta des avocats dont l'intégrité professionnelle ne soit pas totale.

Le problème est que ceux qui pratiquent le droit de l'immigration et des réfugiés ont d'autres clients et d'autres engagements. Ils ne peuvent contremander ces engagements pour s'occuper au pied levé d'une enquête touchant un nouveau revendicateur.

La seconde préoccupation est que le projet de loi C-55 ne donne au revendicateur qu'une seule chance de revendiquer le statut de réfugié.

Celui qui présente une revendication frauduleuse, particulièrement celui qui participe à l'une des escroqueries dont nous entendons tellement parler, se présentera vraisemblablement à la frontière en sachant déjà quelles questions lui seront posées et quelles réponses il doit donner.

Je crains que parmi ceux qui auront le plus de difficulté à répondre à la question, il y aura peut-être précisément ceux que nous voulons protéger. Plus la revendication du statut de réfugié est fondée, plus il est vraisemblable que l'auteur aura de la difficulté à s'exprimer.

Si le réfugié se présente à la frontière épuisé, effrayé ou intimidé par les fonctionnaires gouvernementaux, s'il a été torturé ou emprisonné dans son pays et s'il souffre encore des séquelles de cette situation, s'il est en deuil de parents ou amis qui ont disparu ou qui ont été tués ou torturés, il ne sera peut-être pas dans le meilleur état d'esprit pour prendre des décisions.

Je me souviens très bien d'avoir entendu le Rabbin Plaut parler d'avoir subi des processus semblables et des sentiments d'angoisse et de peur qu'éprouve le réfugié lorsqu'il rencontre des représentants du gouvernement.

Je ne veux pas dire que nos agents d'immigration de l'Alberta seraient capables d'intimider qui que ce soit; mais il

[*Text*]

intimidated, with no effort on the part of the Immigration Officers to make them feel that way.

Refugees often have a difficult time making effective decisions because of their poor mental or physical health at the time of arrival. In addition, one has to look at the link between the difficulty in obtaining independent counsel and the "single chance".

If refugees do not know someone whom they can trust, they may think, because the person is a government-appointed lawyer, that he is out to represent the government's interest and not theirs, as a result of which they may make a bad decision and not answer the questions as they should.

Second, there is the problem with the discriminatory effect for refugees who are mentally or physically disabled, or who are minors. I know you are well aware that the definition of "refugee" refers to well-founded fear of persecution; but I think it is widely accepted that this does not mean the person has to experience the actual emotion of fear.

A person who is mentally disabled, or who is a child, may not understand the circumstances in the home country that exposed them to actual and real danger. They do not experience fear, because they do not understand. Yet, they have a good refugee claim.

These individuals are among those who may fail to answer the question correctly, because they do not even realize they have a good refugee claim.

It is our feeling that the" single chance" provision does not further the objective of protecting refugees, nor will it contribute much to discouraging abuse. It is an unfair process that will not help to attain either of the goals that the government has stated for this legislation.

We recommend that the "single chance" provision be removed, and individuals should continue to be able to make a refugee claim during the time of the Inquiry and up until an order is made.

Gerry Stobo has already spoken about denial of access. We have much concern about including in the pre-screening process eligibility criteria concerning the countries that a person has travelled through on his or her way to Canada, the Article 33 complying countries.

We are concerned about people's lives being dependent on a list generated through a political process.

I am not sure if cabinet means to meet every day at 8:00 o'clock in the morning to consider what new variations should be added to the list of 104 countries that have signed the Convention, and which ones should now be taken off the list for the Awan League claimants from Pakistan, and which other groups should be put back on the list.

I would hate to think that someone who came in on the weekend would have their lives endangered because the list was done on a Friday, with the situation having changed over the weekend.

I do not think we can expect cabinet to meet every day to update the list. Yet, I think that is the only way to ensure that

[*Traduction*]

peut arriver que des gens se sentent intimidés, sans que les agents d'immigration n'aient fait quoi que ce soit en ce sens.

Il arrive souvent que les réfugiés ont du mal à prendre des décisions efficaces en raison de leur mauvaise santé physique ou mentale au moment de l'arrivée. En outre, il faut tenir compte du lien entre la difficulté d'obtenir un avocat indépendant et la «chance unique».

Si le réfugié ne connaît pas quelqu'un en qui il peut avoir confiance, il pensera peut-être que parce que son avocat est nommé par le gouvernement, il représente les intérêts du gouvernement et non les siens; il prendra peut-être la mauvaise décision et ne répondra peut-être pas aux questions comme il le devrait.

En second lieu, il y a le problème de l'effet discriminatoire pour les réfugiés qui sont physiquement ou mentalement handicapés, ou qui sont mineurs. Je sais que vous êtes au courant que la définition de «réfugié» mentionne la peur fondée de la persécution; mais je crois qu'il est généralement accepté que ceci ne signifie pas que la personne en cause doit effectivement éprouver de la peur.

Les handicapés mentaux et les enfants peuvent ne pas comprendre la situation qui les a exposés dans leur pays d'origine à un danger très réel. Ils n'éprouvent pas de peur, parce qu'ils ne comprennent pas. Pourtant, leur revendication du statut de réfugié est fondée.

Ces personnes sont au nombre de celles qui ne répondent pas correctement à la question, parce qu'elles ne se rendent même pas compte que leur revendication est justifiée.

Selon nous, la disposition touchant la «chance unique» n'aide pas à atteindre l'objectif de protéger les réfugiés, et n'aidera pas non plus beaucoup à décourager les abus. C'est là un processus injuste qui n'aidera à réaliser ni l'un ni l'autre des objectifs que le gouvernement a fixés pour ce projet de loi.

Nous recommandons que cette disposition touchant la «chance unique» soit supprimée et que l'on continue de pouvoir présenter une revendication du statut de réfugié pendant l'enquête et jusqu'à ce qu'une ordonnance soit rendue.

Gerry Stobo a déjà parlé du refus d'accès. Nous nous inquiétons beaucoup du fait que les critères d'admissibilité du processus de tamisage portent sur les pays que la personne a traversés en se rendant au Canada, c'est-à-dire les pays qui respectent l'article 33.

Nous sommes inquiets du fait que la vie des gens dépende d'une liste dressée par un processus politique.

Je ne sais si le Cabinet entend se réunir tous les jours à 8 h du matin pour étudier les nouvelles variations à ajouter à la liste des 104 pays qui ont signé la Convention et pour décider quels pays devraient être éliminés de la liste pour les revendicateurs de la ligue Awan du Pakistan, et quels autres groupes devraient être inscrits à la liste.

Je frémis à la pensée que quelqu'un qui serait entré en fin de semaine verrait sa vie en danger parce que la liste a été faite le vendredi et que la situation s'est modifiée pendant la fin de semaine.

Je ne crois pas que nous puissions nous attendre à ce que le Cabinet se réunisse chaque jour pour mettre la liste à jour.

[*Text*]

people are not returned to countries where they face persecution.

We strongly object to removing refugees from Canada pending the completion of their claim, particularly when they are removed within 24 hours, even if they are seeking to obtain leave for a review by the Federal Court. There is not enough time to instruct counsel. In any case, should they be right, and the original decision-makers wrong, they may have already suffered persecution by the time we get around to accepting them back.

Gerry Stobo has also spoken to you about the denial of the right to appeal. We consider it a fundamental principle of justice that people have the opportunity to appeal.

In Alberta, for example, Small Claims decisions can be appealed for very small amounts of money.

The life, liberty, and security of a refugee claimant is worthy of the additional opportunity for an appeal before a body that is knowledgeable.

We are not saying that everybody should have an appeal to the Supreme Court of Canada, and end up arguing their case before that court, but certainly everyone should be heard by a knowledgeable independent review panel.

We would like a system that works efficiently and fairly so people will have a chance to make their claim, have a chance to make an appeal, and have a chance to find a lawyer who will help them prepare and make a good presentation of their case at the hearing.

I am pleased that this committee is working so hard to consider the constitutional basis of this legislation. We are pleased that this chamber of sober second thought is giving such careful consideration to the refugee legislation. We applaud you for that. Thank you.

Mr. Stobo: Mr. Dale and Rev. Rude will be discussing the interfaith perspective that the Calgary Interfaith Coalition for Refugees brings to this hearing.

Mr. Don Dale, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: Thank you. As has just been pointed out in the brief introduction, Pastor Rude and I will collaborate in this part of the presentation. Our intent is to discuss some of the moral, ethical, and spirital bases that lead us to become not only an interfaith community, but one that is concerned with refugees.

A refugee group struggled across Canada's border many decades ago. Its people were allowed to stay, but only if they could look after themselves. International pressure from their nation of origin forced Canada to reaffirm its no-support policy.

Starvation, disease, and squalor took over. Eventually, small groups of the refugees began another migration back to their homeland. They did so in response to promises of safety from their country's representative, who claimed to give the word of its supreme leader. In the end, the last of the refugees, with their most revered elder, also returned.

[*Traduction*]

Pourtant, j'estime que c'est la seule façon d'assurer que personne ne soit renvoyé dans un pays où il risque la persécution.

Nous nous opposons fortement à ce que les réfugiés soient expulsés du Canada en attendant l'achèvement de leur revendication, surtout s'ils sont expulsés dans les 24 heures, même s'ils tentent d'obtenir l'autorisation d'en appeler à la Cour fédérale. Il n'y a pas suffisamment de temps pour retenir les services d'un avocat. De toute façon, s'ils ont raison et si la première décision était erronée, ils auront peut-être déjà souffert de persécution au moment où nous finirons par accepter qu'ils reviennent.

Gerry Stobo vous a également parlé du refus du droit d'appel. Nous croyons que la possibilité d'interjeter appel est un principe fondamental de la justice.

Ainsi, en Alberta, on peut en appeler des décisions de la cour des petites créances, même si la somme d'argent en cause est minime.

La vie, la liberté et la sécurité du revendicateur du statut de réfugié valent la possibilité supplémentaire d'un appel devant un organisme compétent.

Nous ne disons pas que chacun devrait en appeler à la Cour suprême du Canada et finir par faire valoir sa cause devant cette cour, mais bien que chacun devrait être entendu par un jury de révision compétent et indépendant.

Nous aimerions que le système fonctionne avec efficacité et avec justice de sorte que chacun ait l'occasion de présenter sa revendication, d'interjeter appel et de trouver un avocat qui lui aidera à bien présenter sa cause à l'audition.

Je suis heureuse de constater que le Comité travaille si fort pour étudier le fondement constitutionnel de ce projet de loi. Nous sommes heureux que cette Chambre dont la fonction est de réfléchir posément étudie avec tant de soin le projet de loi touchant les réfugiés. Nous vous en félicitons. Merci beaucoup.

M. Stobo: M. Dale et le révérend Rude traiteront maintenant du point de vue interconfessionnel de la Calgary Interfaith Coalition for Refugees.

M. Don Dale, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: Merci. Comme on vient de vous le dire, le pasteur Rude et moi-même collaborerons pour cette partie de l'exposé. Nous avons l'intention de discuter des fondements moraux, éthiques et spirituels qui nous poussent à devenir non seulement une communauté interconfessionnelle, mais une communauté qui s'intéresse aux réfugiés.

Un groupe de réfugiés a traversé de peine et de misère la frontière canadienne il y a bien des décennies. On a permis à ces gens de rester, mais seulement s'ils pouvaient subvenir à leurs propres besoins. Les pressions internationales de leur pays d'origine ont forcé le Canada à réaffirmer sa politique de non-appui.

La famine, la maladie et la misère sont entrées en jeu. En fin de compte, de petits groupes de réfugiés ont entrepris une nouvelle migration en direction de leur pays d'origine, car le représentant de ce pays leur avait promis la sécurité en se réclamant du chef suprême du pays. En fin de compte, les derniers réfugiés, avec leur chef le plus prestigieux, sont également rentrés.

[*Text*]

A few years later, during an altercation related to perceived injustices, the leader was shot to death. The people were Sioux Indians; their leader was Sitting Bull.

Rev. Brian Rude, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: I would like to begin with a very brief scriptural overview of issues relating to refugees.

The Hebrew scriptures, what we often call The Old Testament, make many references to sojourners, strangers, aliens, or foreigners. All such passages refer to persons enduring a long separation from their homeland.

The people of God are called to treat the stranger as having equal status and access to physical well-being as the citizens of the land. This equality of stranger and citizen is God's will, and grows from the ancient reality of the Jewish sojourn in Egypt after famine drove them from the lands Abraham had settled.

Following this experience, God created a new nation from the people who were refugees together in Egypt. For example, Laviticus, chapter 19, verses 33 and 34 state:

> If a stranger lives with you in your land, do not molest him. You must count him as one of your countrymen and love him as yourself, for you were once strangers yourselves in Egypt. I am Yahweh, your God.

In The New Testament, we have a clear example of a refugee in Jesus Himself. In Matthew's gospel, the story of the visit of the Three Kings from the East to the newborn Jesus and His parents concludes with the visitors shunning Herod, the King, and he, in anger and fear of a rival, ordering the deaths of all male children under two years of age.

In Matthew 2, verse 13, we read:

> After they had left, the Angel of the Lord appeared to Joseph in a dream and said, "Get up. Take the child and His mother with you and escape into Egypt, and stay there until I tell you."

Later in the chapter, verses 19 to 22 describe God's "return" message to Joseph and his family, and the dream warning of potential trouble in Judea, even though now back in Israel, Jesus was raised in Galilee as an internal refugee, unsafe in His ancestral neighbourhood.

It is clear from the gospel that Joseph and his family were accepted in Egypt; lived successfully for some time there; then were free to leave at a later time of their choice. There would not be a Christian church today if it were not so.

Later, during His years of ministry, Jesus Himself told us that we may still see Him as a stranger. Accepting or rejecting the opportunity to welcome and sustain any stranger is equated with acceptance or rejection of the Christ Himself. Could there be any more compelling directive for us to respond wholeheartedly to the needs of today's refugees seeking asylum among us?

Mr. Dale: In the Christian perspective, Pastor Brian has referred to the Christ Child as a refugee. Later, during Jesus'

[*Traduction*]

Quelques années plus tard, au cours d'une altercation portant sur des injustices perçues, le chef a été tué. Ces gens étaient des Sioux, leur chef s'appelait Sitting Bull.

Rév. Brian Rude, Calgary Interfaith Coalition for Refugees: J'aimerais d'abord aborder brièvement ce que disent les écritures à propos des réfugiés.

Les écritures hébraïques, ce que nous appelons souvent l'Ancien Testament, mentionnent souvent les voyageurs et les étrangers. Dans chaque cas, il s'agit de quelqu'un qui est éloigné de sa patrie pour une longue période.

Le peuple de Dieu est appelé à traiter l'étranger comme ayant le même statut et le même accès au bien-être matériel que les citoyens du pays. L'égalité de l'étranger et du citoyen est conforme à la volonté de Dieu et découle de l'ancienne réalité du séjour des Juifs en Égypte après que la famine les eut forcés à quitter les terres colonisées par Abraham.

À la suite de cette expérience, Dieu a créé une nouvelle nation à partir de ceux qui avaient été ensemble des réfugiés en Égypte. Par exemple, on peut lire au Lévitique, chapitre 19, versets 33 et 34:

> Si un étranger habite avec vous dans votre pays, ne le molestez pas. Vous devez le compter parmi vos concitoyens et l'aimer comme vous-même, car vous avez déjà été vous-même des étrangers en Égypte. Je suis Yahvé votre Dieu.

Dans le Nouveau Testament, Jésus n'est-il pas lui-même clairement un réfugié? Dans l'Évangile selon Saint Matthieu, après avoir rendu visite à l'Enfant-Jésus et à ses parents, les Rois mages évitent le roi Hérode tandis que celui-ci, en colère et craignant un rival, fait mettre à mort tous les enfants mâles de moins de deux ans.

Au chapitre 2, verset 13 de l'Évangile selon Saint Matthieu, on peut lire:

> Après leur départ, l'Ange du Seigneur apparut à Joseph en rêve et lui dit: «Lève-toi. Prends l'enfant et sa mère et fuis en Égypte et restes-y jusqu'à ce que je te rappelle.»

Plus loin dans le même chapitre, aux versets 19 à 22, Dieu rappelle Joseph et sa famille; le rêve qu'il lui envoie l'avertit des difficultés qu'il pourrait rencontrer en Judée; même revenu en Israël, Jésus a été élevé en Galilée. C'était un réfugié interne, en danger dans sa région d'origine.

Il est clair d'après l'Évangile que Joseph et sa famille ont été acceptés en Égypte, qu'ils y ont vécu pendant un certain temps et qu'ils ont été libres de partir plus tard au moment où ils l'ont voulu. Autrement, il n'y aurait pas aujourd'hui d'Église chrétienne.

Plus tard, pendant son ministère public, Jésus lui-même nous a dit que nous pouvons toujours le considérer comme un étranger. Accepter ou refuser la possibilité d'accueillir et d'aider l'étranger, c'est accepter ou refuser le Christ lui-même. Pourrait-il y avoir une meilleure raison de répondre de tout cœur aux besoins des réfugiés qui aujourd'hui nous demandent asile?

M. Dale: D'un point de vue chrétien, le pasteur Brian voit dans l'Enfant Jésus un réfugié. Plus tard, pendant son minis-

[*Text*]

ministry period, He spoke a powerful general statement admonishing us to love each other as we do ourselves.

From The Old Testament, one of the most familiar and most famous passages comes from the prophet Amos who calls us to "give up showy manifestations of faith", and instead, "to let justice flow like a mighty river."

Among faith communities other than Christian and Jewish, there are values which parallel those with which Judeo-Christian people are familiar. Some express these principles as a universal regard for all humans, regardless of their origin or station. A message of peace and love is offered to all persons throughout the world.

In other cases, holy places provide shelter and subsistence to travellers and refugees alike, as well as being places for worship.

From such examples, it is clear that both broad principles, seeking to influence the whole body of believers and practical activities, which give the principles expression in daily life of individuals and local communities of faith, are incorporated into religious expressions.

No matter what our faith, nor how we may choose to express it, those who espouse a spirituality see it to be of great importance in governing their daily routines and relationships with each other. This is most clearly apparent in the fact that the children of the faithful are always taught the tenets and practices of their parents and forebearers. In many cases, the bases of faith are extended to show its relevance to our modern world.

As members of the Interfaith Coalition for Refugees representing the views of many faithful people, a critical example of such a connection is our attitude toward, and support of, refugees.

We do not want our country to adopt laws which unjustly treat certain segments of our society and thereby contradict our faith's lessons to our children.

Rev. Rude: In today's world, superpower nations seek to entrench their influence over less powerful countries; and within nations, economically powerful groups repress the less advantaged. Injustice causes people in all situations to resist, to suffer for their principles, and often to flee or face death.

When such situations bring fleeing persons to our land, God calls us to welcome, accept, and help them, just as God challenged the ancient Israelites to do.

Only by doing so, and then promptly and justly judging the facts of each refugee claimant's case, can we decide whose claims are real, warranting acceptance as a refugee, and whose claims are false, calling for expulsion.

I recognize that the number of Canadians motivated to welcome and support refugees, from a faith perspective, particularly from a Judeo-Christian faith perspective, may be a small minority. And yet I believe that, apart from many rational

[*Traduction*]

tère public, dans un discours remarquable, il nous recommande d'aimer notre prochain comme nous-même.

Dans l'Ancien testament, un des passages les mieux connus et les plus célèbres du prophète Amos nous recommande d'abandonner les manifestations voyantes de foi pour laisser couler la justice comme un fleuve puissant.

Des valeurs semblables se retrouvent en dehors des confessions judéo-chrétiennes. Dans certains cas, le principe est exprimé sous forme de considération universelle pour tous les êtres humains, quel que soit leur origine ou leur rang. Le message de paix et d'amour est lancé à tous les habitants du globe.

Dans d'autres cas, des lieux sacrés assurent l'abri et la nourriture aux voyageurs et aux réfugiés en plus d'être des lieux du culte.

Ces exemples montrent bien que les expressions religieuses comprennent à la fois des grands principes qui visent à influencer l'ensemble des croyants, et des activités pratiques qui actualisent les principes dans la vie quotidienne des individus et des communautés locales.

Quelle que soit notre foi, quelle que soit la façon dont nous l'exprimions, tous ceux qui adoptent une forme de spiritualité y voient une grande importance dans la conduite de leur vie quotidienne et de leurs rapports interpersonnels. C'est ainsi qu'on enseigne aux enfants des fidèles les croyances et les pratiques de leurs parents et de leurs ancêtres. Souvent, les fondements de la foi sont élargis pour en montrer la pertinence dans le monde moderne.

Pour nous les membres de l'Interfaith Coalition for Refugees, qui représentons les vues de nombreux fidèles, notre attitude envers les réfugiés et l'appui que nous leur donnons constituent un exemple critique de ce lien.

Nous ne voulons pas que notre pays adopte des lois qui traitent injustement certains segments de notre société, contredisant ainsi les leçons de notre foi dans l'esprit de nos enfants.

Rév. Rude: Dans le monde d'aujourd'hui, les superpuissances tentent d'asseoir solidement leur influence sur les pays moins puissants; à l'intérieur des nations, les groupes les plus puissants sur le plan économique répriment ceux qui sont désavantagés. L'injustice pousse des gens de toute situation à résister, à souffrir pour leurs principes et souvent à fuir ou à risquer la mort.

Lorsque de telles situations amènentdes personnes en fuite dans notre pays, Dieu nous ordonne de les accueillir, de les accepter et de les aider, tout comme il l'a ordonné autrefois aux Israélites.

Ce n'est qu'en procédant ainsi, puis en jugeant rapidement et justement les faits de la cause de chaque revendication du statut de réfugié que nous pourrons décider quelles revendications sont justes, qui doit être accepté comme réfugié et qui doit être expulsé parce que sa revendication est fausse.

Je me rends bien compte que les Canadiens que leur foi, particulièrement leur foi judéo-chrétienne, motive à accueillir et à aider les réfugiés ne constituent peut-être qu'une petite minorité. Et pourtant je crois, mis à part les peurs et les soupçons

[*Text*]

fears and suspicions which have been generated, the majority of Canadians would be supportive of welcoming refugees.

Canadian society contains many people whose forebearers, or who themselves, were refugees fleeing oppression in their homelands to seek safety and opportunity in Canada. Our business environment, our culture, even our genetic pool, have benefited from the presence of these newcomers.

Personally, my involvement with refugee support has not been long, though it has been fairly intense over the past two years. This has included having between two and six refugee claimants living in my home at any given time since February of last year, when the government stopped giving Minister's Permits to refugee claimants at their point of entry into Canada.

This decision has made claimants dependent on the generosity of concerned citizens and refugee support groups for several months while waiting for their refugee Inquiry.

In spite of my frustration at this withdrawal of government support, and my frustration with the cumbersome bureaucracy which makes the refugee determination process seem interminable, I have at least been grateful to be able to work within our immigration system in accompanying and assisting these claimants, confident that they would get a fair hearing and then be entitled to an appeal if initially rejected.

The passage of Bill C-55 would no longer allow for such confidence. Though it may expedite the process, the sacrifice of a fair hearing and an appeal is too great a price to pay.

I urge that alternative procedures previously recommended by Interchurch Community for Refugees be reconsidered for implementation. Beyond this, we as Christians cannot tolerate the possibility that genuine refugees would be stopped at our borders and never be given any chance for a hearing.

This past December, I met in New York with the United States National Director of Lutheran Immigration and Refugee Services, who, on several occasions, has had the opportunity to meet with Canadian politicians and Canadian refugee support groups to compare policies.

It was gratifying to hear of her amazement of the comparative fairness of the Canadian system, the openness of Canadian personnel who implement that system, and the possibility for honest dialogue between politicians and those who work with refugees.

Though this open dialogue has not always had such encouraging results, she contrasted these factors with the realities of the church's refugee work in the United States, where, in the sanctuary movement, they are often compelled to work outside of the system in order to fulful the scriptural mandate of welcoming and supporting anyone seeking refuge.

In spite of the many pressures upon Canada to maintain friendly relations with the United States, I would hope that we not succumb to the pressure of adopting legislation which

[*Traduction*]

rationnels qui ont été engendrés dernièrement, que la majorité des Canadiens seraient en faveur d'accueillir les réfugiés.

La société canadienne compte beaucoup de membres dont les ancêtres étaient des réfugiés fuyant l'oppression dans leur patrie pour trouver la sécurité et des chances d'épanouissement au Canada, ou qui l'ont fait eux-mêmes. Le monde des affaires, la culture, même notre réserve génétique, ont bénéficié de la présence de ces nouveaux venus.

Quant à moi, il n'y a pas très longtemps que je m'occupe de l'aide aux réfugiés, bien que je l'ai fait de façon assez intense depuis deux ans. C'est ainsi que depuis février de l'an dernier, il y a toujours de deux à six revendicateurs du statut de réfugié qui habitent chez moi, car c'est à cette date que le gouvernement a cessé de donner des permis du ministre aux revendicateurs du statut de réfugié au point d'entrée au Canada.

Cette décision a forcé les revendicateurs à s'en remettre à la générosité des citoyens et des mouvements d'aide aux réfugiés pendant plusieurs mois en attendant leur enquête.

Malgré ma frustration en raison de ce retrait de l'aide gouvernementale, et ma frustration à l'égard de la lourde bureaucratie qui rend interminable le processus de détermination du statut de réfugié, je suis au moins reconnaissant de pouvoir travailler dans le cadre de notre système d'immigration, de pouvoir accompagner et aider ces revendicateurs en sachant qu'ils recevont une audition équitable et qu'ils auront droit d'interjeter appel s'ils sont rejetés une première fois.

L'adoption du projet de loi C-55 m'enlèverait cette certitude. Le sacrifice d'une audition équitable et d'un appel est un prix trop grand à payer pour accélérer le processus.

Je recommande fortement que l'on considère la possibilité d'appliquer les procédures de rechange déjà recommandées par l'Interchurch Community for Refugees. En outre, en tant que Chrétiens, nous ne saurions tolérer la possibilité que des réfugiés véritables soient arrêtés à la frontière et n'aient jamais l'occasion d'être entendus.

En décembre dernier, j'ai rencontré à New York la directrice nationale américaine des services luthériens d'immigration et d'aide aux réfugiés. À plusieurs reprises, elle a eu l'occasion de rencontrer des politiciens canadiens et des mouvements d'aide aux réfugiés et de comparer les politiques des deux pays.

J'ai été très heureux de l'entendre exprimer son étonnement face à l'équité relative du système canadien, à l'ouverture d'esprit des Canadiens qui appliquent ce système et à la possibilité d'un dialogue franc entre les politiciens et ceux qui travaillent auprès des réfugiés.

Même si ce dialogue n'a pas toujours eu des résultats très encourageants, elle fait ressortir le contraste par rapport à la réalité américaine dans laquelle travaille l'Église auprès des réfugiés, car là-bas il faut souvent travailler à l'extérieur du système pour se conformer aux Écritures qui ordonnent d'accueillir et d'aider tous ceux qui demandent asile.

Malgré les nombreuses pressions qui s'exercent sur le Canada en vue du maintien de relations amicales avec les États-Unis, j'espère que nous ne céderons pas à la pression au point d'adopter une législation qui restreindrait considérable-

[*Text*]

would severely restrict the entry into Canada of genuine refugees whom we are called upon to welcome and support.

Mr. Dale: In January of this year, a study tour, composed mainly of church people and a few others, and operated in conjunction with St. Stephen's United Church Theological College in Edmonton, was led to Nicaragua by Ms Valerie Ross of Calgary. Val is the representative to the United Church of Canada's National Working Group on Refugees from the Church's Alberta and Northwest Conference.

During a stop in Mexico on the return trip, the tour group visited a hospitality centre run by Quakers, which provides assistance to Salvadoran refugees, among other travelers.

In the course of an evening's discussion with particularly aware Salvadorans, Val heard them reflect on the validity of the claims to refugee status made by various Salvadorans in exactly the same terms that Canadian citizens use when discussing refugees.

Both groups see people who have been imprisoned, tortured, or who received death threats for taking part in, for supporting participants in, or for being perceived to be associated with populace or opposition groups. Both groups see people whose family members, friends or associates have disappeared or been murdered, and they have fled in fear that they might be the next targets. Both groups see people who found themselves in the midst of war, perhaps losing their own homes and possessions to indiscriminate acts of military oppression. Both groups see people who have been prevented from continued participation in their accustomed economic activity and who have decided to pursue a new economic rainbow.

Canadian churches are among those groups which view existing Canadian legislation concerning refugee status determination as cumbersome and flawed.

We are in agreement with the intent of our government to increase the efficiency of the process.

For the past 10 years, our spokespersons, in dialogue with members of the government, have repeatedly asked for three things: first, for claim evaluation procedures which will expeditiously handle cases and accept genuine refugees; second, prompt and firm rejection for those who abuse Canadian compassion with false claims; and third, for the return of refugees who have been previously granted satisfactory protection in another nation, to that nation.

Having agreed with these principles, however, we must reiterate our commitment to concentrating our limited resources on assistance for those most violently rejected by their own society.

Compassionate responses to compelling needs should be Canada's, as well as the Church's, main criteria for dealing with refugees.

In the past two years, two groups of refugee claimants have had spectacularly unusual arrivals upon the coastlines of Atlantic Canada. Bill C-55 is posed to enshrine in Canadian

[*Traduction*]

ment l'entrée au Canada de véritables réfugiés auxquels nous devons accueil et appui.

M. Dale: En janvier de cette année, Mme Valerie Ross de Calgary dirigeait au Nicaragua une visite d'études par un groupe composé surtout de membres des églises, mais aussi de quelques autres personnes et organisé en collaboration avec le Collège théologique St. Stephen's de l'Église Unie à Edmonton. Val représente la conférence de l'Alberta et du Nord-Ouest au sein du groupe national de travail sur les réfugiés de l'Église Unie du Canada.

Au cours d'un arrêt au Mexique pendant le voyage de retour, le groupe a visité un centre d'accueil dirigé par les Quakers; ce centre aide de nombreux voyageurs, dont les réfugiés salvadoriens.

S'entretenant un soir avec des Salvadoriens particulièrement sensibilisés, Val les a entendus utiliser les mêmes termes que les citoyens canadiens pour parler de la validité des revendications du statut de réfugié.

Dans les deux cas, on voit des gens qui ont été emprisonnés, torturés ou menacés de mort pour avoir été membres de groupes d'opposition, pour en avoir appuyé les membres ou parce qu'ils sont perçus comme étant liés à de tels groupes. Dans les deux cas on voit des gens dont les parents, les amis ou les associés ont disparu ou ont été assassinés, des gens qui ont pris la fuite craignant d'être la prochaine cible. Les deux groupes voient des gens qui se retrouvent en pleine guerre, qui ont peut-être perdu leur maison et leurs biens en raison d'actes irréfléchis d'oppression militaire. Les deux groupes voient des gens que l'on a empêchés de poursuivre leur activité économique coutumière et qui sont partis en quête d'une nouvelle solution.

Les églises canadiennes comptent parmi les groupes qui considèrent les lois canadiennes actuelles concernant la détermination du statut de réfugié comme trop lourdes et défectueuses.

Nous appuyons l'intention de notre gouvernement d'accroître l'efficacité du processus.

Depuis 10 ans, nos porte-parole, dialoguant avec les membres du gouvernement, ont demandé trois choses à de nombreuses reprises: premièrement, des méthodes d'évaluation des revendications qui soient rapides et qui acceptent les réfugiés véritables; deuxièmement, que soient repoussés rapidement et fermement ceux qui abusent de la compassion canadienne en présentant des revendications fausses; et troisièmement, le cas échéant, que les réfugiés soient renvoyés dans les pays qui leur ont déjà accordé une protection satisfaisante.

Ayant accepté ces principes, nous devons toutefois répéter que nous sommes engagés à concentrer les ressources restreintes dont nous disposons sur l'aide à ceux qui sont rejetés le plus violemment par leur propre société.

Une réaction compatissante aux besoins impérieux devrait être le principal critère du Canada, aussi bien que de l'Église, à l'égard des réfugiés.

Depuis deux ans, deux groupes de revendicateurs du statut de réfugié sont arrivés d'une façon spectaculaire et inusitée sur la côte Atlantique du Canada. Le projet de loi C-55 se prépare

[*Text*]

legislation the backlash, by some people, to these circumstances.

We, in faith-based communities, share a resolve to spread education, to create understanding which will crumble the walls of a "fortress" mental attitude against refugees.

We also seek to prevent the stigma of unconstitutional laws entering our nation's books, and to re-affirm Canada's commitment to fair play toward refugees.

Both the personal integrity of Canadians and the national integrity of Canada are at stake, since Bill C-55, as it now is, may shatter our international commitments.

It is my recollection that the Canadian Senate was created as an appointed body so that no member would need to feel the pressure of an electorate during his or her deliberations. The Senate is also to serve as a place for sober reflections on the circumstances and needs for proposed new legislation.

Never, in the course of my lifetime, can I recall a time when the Senate has pursued its purpose more diligently and honestly than during 1987-88. Senate attempts to alter the Drug Patent Bill and Bill C-84, amending the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code, followed by its extensive current investigation into Bill C-55, all epitomize the Senate's raison d'être.

We, in spiritual communities, commend your commitment to justice. We hope that our work together—striving for just laws and publicizing them—will validate for our generation, and affirm for future ones, the ongoing commitment of Canadians to universal principles of humanitarianism.

That concludes the input that we had planned to share with you. We would be happy to receive your questions.

The Chairman: Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you for your presentation.

I was particularly interested to hear you describe the Alberta perspective, because, very often, when people—and sometimes even those in Ottawa—are talking about refugees, they are thinking of Toronto, Vancouver or Montreal.

Keeping in mind the "single chance" provision, which I, too, find difficult, could you sketch for us how you would like to see things handled from the time a refugee would arrive at the Montana/Alberta border?

Ms. Jayne: First of all, at the point of entry, the refugee may need some assistance in identifying the people in Calgary or Edmonton who are available to assist him. These people are not necessarily just lawyers, but church groups or people from their ethnic community who can speak their own language and who can assist them in obtaining the services of counsel.

Senator Fairbairn: What about Lethbridge?

Ms. Jayne: Lethbridge, or Cardston, or Fort McLeod, or Fort McMurray, or anywhere else, yes.

Many of the lawyers who practise refugee law tend to concentrate around Calgary or Edmonton. Certainly, it is unlikely, at the border point, to find many lawyers in practice,

[*Traduction*]

à enchâsser dans la législation canadienne le ressac suscité chez certains par ces événements.

Nous, les communautés fondées sur la foi, sommes bien résolus à faire une œuvre de sensibilisation pour abattre les murs de la «forteresse mentale» à l'égard des réfugiés.

Nous voulons également empêcher la honte que serait l'adoption d'une loi inconstitutionnelle et réaffirmer que le Canada s'engage à être juste envers les réfugiés.

L'intégrité personnelle des Canadiens et l'intégrité nationale du Canada sont en jeu, puisque le projet de loi C-55 sous sa forme actuelle pourrait trahir nos engagements internationaux.

Si ma mémoire est bonne, le Sénat canadien est nommé plutôt qu'élu pour que personne n'y soit soumis à la pression de l'électorat. Le Sénat doit également être un lieu où l'on puisse réfléchir posément sur les circonstances et la nécessité des projets de loi.

Jamais, de mon vivant, le Sénat n'a-t-il poursuivi son objectif avec plus de diligence et d'honnêteté qu'en 1987-88. Les tentatives faites par le Sénat pour modifier le projet de loi sur les produits pharmaceutiques et le projet de loi C-84 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et le Code criminel, suivies de l'enquête poussée qu'il mène aujourd'hui sur le projet de loi C-55, montrent bien quelle est la raison d'être du Sénat.

Nous, des communautés spirituelles, nous vous félicitons de votre engagement envers la justice. Nous espérons que le travail que nous faisons ensemble—pour faire adopter des lois justes et pour les diffuser—validera pour notre génération, et affirmera pour les générations futures, l'engagement permanent des Canadiens envers les principes universels de l'humanitarisme.

Voilà ce que nous voulions vous dire. C'est avec plaisir que nous répondrons maintenant à vos questions.

La présidente: Sénateur Fairbairn, s'il vous plaît.

Le sénateur Fairbairn: Merci de votre exposé.

J'ai été particulièrement intéressée de vous entendre parler du point de vue de l'Alberta car très souvent lorsqu'on parle de réfugiés, et parfois même à Ottawa, on pense à Toronto, à Vancouver ou à Montréal.

Compte tenu de la disposition touchant la «chance unique», disposition qui me cause à moi aussi des difficultés, pourriez-vous nous esquisser comment vous voudriez voir les choses fonctionner à partir du moment où un réfugié arrive à la frontière du Montana et de l'Alberta?

Mme Jayne: Tout d'abord, au point d'entrée, le réfugié peut avoir besoin d'aide pour savoir qui peut lui aider à Calgary ou à Edmonton. Il ne s'agit pas uniquement d'avocats, mais aussi de groupements religieux ou de membres de leur communauté ethnique qui parlent leur langue et qui peuvent les aider à obtenir les services d'un avocat.

Le sénateur Fairbairn: Et à Lethbridge?

Mme Jayne: À Lethbridge, à Cardston, à Fort McLeod, à Fort McMurray ou ailleurs, oui.

Bon nombre des avocats qui travaillent dans le domaine du droit des réfugiés sont surtout concentrés autour de Calgary ou d'Edmonton. En tout cas, il est peu probable qu'on puisse trou-

[*Text*]

and certainly not many who would particularly choose a refugee law practice.

I think it is desirable, if possible, for people to get the assistance of a lawyer knowledgeable in that area, because the proceedings will go much more smoothly than they would with a lawyer who is just learning this area of the law.

Some assistance may be needed to help them identify persons who can provide assistance in preparing the case. Preparation of the case might, in some cases, include preparation of particular legal issues affecting a specific client. It might include becoming knowledgeable about the home country situation.

I might point out that the people who have made claims for refugee status at the port of entry at Coutts have not been limited to Central Americans. There have been people from the Peoples' Republic of China, Iranians, Ethiopians, and others, going through our border points. So, it not necessarily the case that a lawyer would know the country situation of the particular claimant.

Assistance is needed for refugees with special needs: the disabled, the elderly, the minors.

The lawyer needs to have sufficient opportunity to meet with the refugee to help him understand what a refugee claim involves, what the process entails, and to counsel him as to whether he has a good claim, so that when the person goes to the Inquiry, the lawyer will have a good case with credible information.

This may be difficult to do if the claimant is, in any way, unable to give adequate information to the lawyer. It is easier to get the background information from some clients than from others.

It is important that the Inquiry be held within a reasonable time. I don't know that I could say that it should be within 8 days, 13 days, or 42 days, but there should not be incredible delays. The inquiry could be held fairly promptly, providing that the opportunity to prepare a good case is there. The decision-makers must be truly informed of the facts so that they can base their decision on a complete understanding of the circumstances of the claimant.

Senator Fairbairn: Physically, where would the Inquiry take place?

Ms. Jayne: It might make sense for it to take place in Calgary of Edmonton, wherever the person is destined to.

At the moment, I believe the Inquiry is held at the actual point of entry. But, at the moment it does not the presentation of the type of information that Bill C-55 would require.

Mr. Stobo: For the most part, these inquires do take place at the border points, though they can be moved into Calgary, if all the parties are willing.

One of the concerns, of course, is that if there is evidence going to be presented by the border official, then they are not going to want the Inquiry moved to Calgary. They will want

[*Traduction*]

ver à la frontière un grand nombre d'avocats pratiquants, surtout pas dans le domaine du droit des réfugiés.

J'estime qu'il est souhaitable, si la chose est possible, d'obtenir l'aide d'un avocat qui s'y connaisse dans ce domaine, car alors les procédures seront beaucoup plus faciles qu'avec un avocat qui en est à ses premières armes dans ce domaine du droit.

Les réfugiés peuvent avoir besoin d'aide pour trouver des gens qui puissent les aider à préparer leur cause, ce qui peut parfois comprendre la préparation des points de droit touchant un cas donné. Il peut aussi être nécessaire de se renseigner sur la situation dans le pays d'origine.

Je devrais souligner également que les personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié au port d'entrée de Coutts ne provenaient pas toutes d'Amérique centrale. Il en est venu de la République populaire de Chine, de l'Iran, de l'Éthiopie et d'ailleurs. Il n'est donc pas du tout certain que l'avocat serait au courant de la situation dans le pays d'origine de chaque revendicateur.

Il faut de l'aide pour les réfugiés qui ont des besoins spéciaux, c'est-à-dire les handicapés, les personnes âgées et les mineurs.

L'avocat doit avoir le temps de rencontrer le réfugié pour l'aider à comprendre ce qu'est une revendication du statut de réfugié, quels sont les éléments du processus et quelle est la valeur de sa revendication, de sorte qu'au moment où celui-ci se présentera à l'enquête, l'avocat disposera d'une bonne cause et de renseignements dignes de foi.

Il pourrait être difficile de le faire si le revendicateur est incapable, pour une raison ou pour une autre, de donner des renseignements suffisants à l'avocat. Il est plus facile d'obtenir les renseignements généraux de certains clients que de certains autres.

Il est important que l'enquête ait lieu dans un délai raisonnable. Je n'oserais fixer ce délai à huit, 13 ou 42 jours, mais il ne devrait pas y avoir de retards exagérés. L'enquête pourrait être tenue assez rapidement, pourvu que le revendicateur ait l'occasion de bien préparer sa cause. Les preneurs de décision doivent être bien informés des faits véritables pour que leur décision se fonde sur une connaissance complète de la situation du revendicateur.

Le sénateur Fairbairn: Matériellement, où devrait se tenir l'enquête?

Mme Jayne: Il pourrait être avantageux qu'elle ait lieu à Calgary ou à Edmonton, selon la ville où se dirige le revendicateur.

À l'heure actuelle, je crois que l'enquête se tient au point d'entrée. Mais à l'heure actuelle, il n'est pas possible de présenter les renseignements qu'exige le projet de loi C-55.

M. Stobo: Dans la plupart des cas, ces enquêtes ont effectivement lieu à la frontière, mais elles peuvent se tenir à Calgary si toutes les parties sont d'accord.

Évidemment, si le fonctionnaire de la frontière doit témoigner, alors on ne voudra pas que l'enquête ait lieu à Calgary pour que celui-ci puisse témoigner sans trop se déplacer.

[*Text*]

that person's evidence to be given in a reasonably proximate location.

Senator Fairbairn: Do you have concerns about the transit provision in C-55, the only reference to it being arrivals by air.

Being a landlocked area, do you have a concern about people who may be trying to get here from, say, Central America by car? They would be in the United States for a period of time and perhaps that would be considered a sojourn there.

Mr. Stobo: Philosophically, where I have a difficulty is in having the access criteria to any extent. It is clear that the Refugee Status Advisory Committee has taken the issue of where one has been sojourning as a matter of credibility in assessing a claim. But, I do not see why that cannot be continued if we remove the access criteria altogether.

So, my answer is: Take away the access criteria altogether; let them have their claim.

That is a factor to take into account in assessing the credibility of the claim.

Senator Fairbairn: I want to discuss the question of "safe third country" as an integral part of this process. We had quite an exchange with the previous witness on this.

Would the idea of bilateral agreements with, presumably, every country on this list, satisfy your concerns if the criteria for those agreements were clearly spelled out?

Or is it just a process that you would not agree with for the determination procedures?

Mr. Stobo: I have heard this issue being raised before. I just want to be quite clear about what it is you mean by "bilateral agreements".

Would these be agreements whereby the two contracting states would agree not to send claimants back to the country of origin? For example, the United States would not refoul a claimant from Guatemala?

Senator Fairbairn: I can't answer that. I don't know on what basis the arrangements would be made. Presumably, that would be part of it.

Mr. Stobo: I have heard that mentioned. I suppose if there were some written undertaking by the governments, to that effect, that might give us some comfort.

But, I think, like all individuals dealing with this question, we would want to know the substance of those agreements and how they would actually operate.

Mr. Dale: It would seem to me that we are also talking about several layers here. We may strike an agreement with the United States whereby it will not repatriate, for instance, a Guatemalan. However, if that Guatemalan has arrived illegally in the United States and is in contravention of the laws of the United States, and not just fleeing, I doubt that the United States would want to make an agreement with Canada that would say, under blanket situations, that there will not be a Guatemalan repatriated from the United States.

[*Traduction*]

Le sénateur Fairbairn: Avez-vous des préoccupations quant aux dispositions du projet de loi C-55 concernant le transit qui ne mentionnent que l'arrivée par air.

Étant entouré de terres, vous préoccupez-vous de ceux qui pourraient tenter de venir ici en automobile à partir, par exemple, de l'Amérique centrale? Ils se trouveraient aux États-Unis pendant un certain temps et cela pourrait peut-être être considéré comme un séjour dans ce pays.

M. Stobo: Sur le plan philosophique, les difficultés que j'éprouve tiennent à l'existence des critères d'accès. Il est manifeste que le Comité consultatif du statut de réfugié fait entrer en ligne de compte la question de savoir où le réfugié a séjourné dans l'évaluation du fondement de la revendication. Mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait continuer à le faire même si les critères d'accès sont entièrement éliminés.

Ma réponse est donc la suivante: éliminez complètement les critères d'accès, permettez-leur leur revendication.

C'est un facteur qui doit entrer en ligne de compte dans l'évaluation du fondement de la revendication.

Le sénateur Fairbairn: J'aimerais traiter de la question du «pays tiers désigné sûr» dans le cadre de ce processus. Nous en avons beaucoup parlé avec le témoin précédent.

Est-ce que l'idée d'ententes bilatérales, vraisemblablement avec chacun des pays de la liste, répondrait à vos préoccupations si les critères de ces ententes étaient clairement énoncés?

S'agit-il plutôt d'un processus que vous n'accepteriez pas dans le cadre des procédures de détermination?

M. Stobo: Ce n'est pas la première fois que j'entends cette question. Je voudrais tout simplement préciser ce que vous entendez par «entente bilatérale».

S'agirait-il d'ententes par lesquelles les deux États contractants conviendraient de ne pas renvoyer les revendicateurs dans leur pays d'origine? Par exemple, les États-Unis ne repousseraient pas un revendicateur du Guatemala?

Le sénateur Fairbairn: Je ne saurais répondre à cette question. Je ne sais pas sur quoi porteraient les ententes. On peut supposer que cela en ferait partie.

M. Stobo: J'ai entendu parler de cela. Je suppose que s'il y avait des engagements écrits de la part des gouvernements, cela pourrait nous rassurer quelque peu.

Toutefois, comme tous ceux qui s'occupent de cette question, je crois que nous voudrions connaître la substance de ces ententes et leur fonctionnement.

M. Dale: Je crois qu'il y a plusieurs choses à distinguer ici. Nous pourrions en arriver à un accord avec les États-Unis qui s'engageraient, par exemple, à ne pas repatrier un Guatémaltèque. Cependant, si celui-ci était arrivé illégalement aux États-Unis et s'il était en contravention des lois du pays plutôt que tout simplement en fuite, je ne crois pas que les États-Unis accepteraient de signer une entente avec le Canada portant qu'aucun Guatémaltèque ne serait jamais rapatrié à partir des États-Unis.

[*Text*]

So, we are looking not only at the situation that creates the refugee in Guatemala and causes that person to flee, but at what may be perceived, in terms of the justice of the intervening countries, before that person reaches our shores.

Ms. Jayne: I have a list here of the 104 countries that have signed the Convention and Protocol. It seems to me that it might be easier to go ahead and process the claims of refugee claimants than to make bilateral agreements with 104 countries and monitor those agreements.

Gerry Stobo has already spoken of the real concern we have about U.S. policy linking refugee policy to foreign policy.

I think we would have some difficulty entering into an agreement with the U.S. whereby we would send to them everybody except people from countries that they were supporting but which we thought were human rights abusers.

The numbers of people we are talking about, and especially once abuse is reduced by having a swift system, is not large.

This is a strong, prosperous, dynamic country, and this year we are talking about 30,000 refugees. We expect the Sudan to handle hundreds of thousands and Pakistan to handle millions. Canada, surely, can manage to hear the claims of all those finding their way to our territory and claiming to be refugees.

I do not believe that entering into 104 bilateral agreements, in order to shift away from our borders people that we don't want to process, is desirable.

I recall someone saying that one of the Scandinavian countries attempted to return a handful of refugees to the Sudan as the "country of safety" from which they had come, and the Sudan said, basically: "We've got hundreds of thousands of them. Why do you want to return eight to us? Why can't you cope with them?"

I have great faith in Canada's ability to meet this demand. I see countries which are far more impoverished and far more burdened with refugees coping somehow. I think we, too, can cope.

Senator Fairbairn: I have one question and it is one which I wish to direct to Freddy.

When you began your journey from Guatemala, did you bring with you documentation, identification? Or were you leaving in such a hurry that you had none?

Freddy M.: I didn't bring any documentation, because if they had found out, I don't know what would have happened to me.

Senator Fairbairn: How did that affect you as you were trying to proceed through the system in Canada?

Freddy M.: It could do something to me. I am afraid, because I have friends and family in the United States. If this legislation passes, they won't be able to come up here.

[*Traduction*]

Il ne s'agit donc pas uniquement de la situation qui crée le réfugié au Guatemala et le force à s'enfuir, mais aussi de la justice des pays que cette personne traverse avant d'arriver chez nous.

Mme Jayne: J'ai ici la liste des 104 pays qui ont signé la Convention et le Protocole. Il me semble qu'il pourrait être plus facile de traiter les revendications du statut de réfugié que de conclure des ententes bilatérales avec 104 pays et d'en surveiller l'application.

Gerry Stobo a déjà parlé de l'inquiétude très réelle que nous avons quant au lien qui existe aux États-Unis entre la politique touchant les réfugiés et la politique extérieure.

Je crois que nous aurions de la difficulté à conclure avec les États-Unis une entente par laquelle nous leur enverrions tout le monde à l'exception des personnes en provenance de pays qu'ils appuient mais où, selon nous, il y a des violations des droits de la personne.

Le nombre de personnes en cause n'est pas très grand, surtout une fois qu'on aura réduit les abus en accélérant le système.

Notre pays est fort, prospère et dynamique et cette année nous prévoyons environ 30 000 réfugiés. Nous nous attendons à ce que le Soudan en reçoive des centaines de milliers et le Pakistan des millions. Le Canada peut certes s'arranger pour entendre la revendication de tout ceux qui réussissent à se rendre sur notre territoire et qui revendiquent le statut de réfugié.

Je ne crois pas qu'il soit désirable de conclure 104 ententes bilatérales pour éloigner de nos frontières des gens dont nous ne voulons pas traiter la revendication.

On m'a déjà raconté qu'un pays scandinave avait tenté de renvoyer une poignée de réfugiés au Soudan qui était le pays de sécurité d'où ils provenaient. Le Soudan a répondu, en substance: «Nous en avons des centaines de milliers. Pourquoi nous en retourner huit? Pourquoi ne pouvez-vous pas vous en occuper?»

J'ai une très grande foi en la capacité du Canada de répondre à cette demande. Je vois des pays beaucoup plus pauvres que nous et beaucoup plus encombrés de réfugiés qui réussissent à s'en tirer. Je crois que nous pouvons nous aussi nous en tirer.

Le sénateur Fairbairn: J'aurais une question à poser à Freddy.

Quand vous avez quitté le Guatemala, avez-vous apporté vos papiers d'identité? Êtes-vous au contraire parti si vite que vous n'aviez pas de papiers?

Freddy M.: Je n'ai pas apporté de papiers, parce que s'ils avaient découvert cela, je ne sais ce qui me serait arrivé.

Le sénateur Fairbairn: Quel a été l'effet sur votre passage dans le système au Canada?

Freddy M.: Cela pourrait faire quelque chose. J'ai peur, car j'ai des amis et des parents aux États-Unis. Si cette loi est adoptée, ils ne pourront venir ici.

[*Text*]

Senator Fairbairn: But, the fact that you did not have any papers of any description did not hinder your crossing our border? Was that a problem?

Freddy M.: No, it wasn't a problem.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: Thank you. I don't think anyone on this committee forgets, for a moment, that we are not, all of us, "strangers in Egypt". Nor, do I think that there are any of us on this committee who would not open the doors to new citizens far wider than they are today.

If we believed that this law was conceived to deal with numbers and to restrict those numbers, we could do none other than what Madam Chairman said at the outset we did not intend to do, which is to send the bill back to them. I think we all want to bring in, by whatever means can be achieved, as many people as wish to come.

Freddy, perhaps I missed something in your presentation with regard to your status in the United States.

As I understand it, you were not a part of a refugee admission process at the time you decided to come to Canada?

Freddy M.: No, I wasn't.

Senator Doyle: You were passing through the United States, regardless of what time it took.

Freddy M.: Yes.

Senator Doyle: Then the question comes up: If the bill, in dealing with safe countries, were to make a distinction between those who were accepted into the immigration processes of third countries and those who were simply passing through, would that not solve that problem?

If Freddy had been part of an American program, similar to our immigration process here, and was going through it, then we could say that all right, he should go back to that, because he is already part of the process in another country, as I believe the Tamils were in West Germany.

Do you think that that distinction within the law might be a radical improvement?

Mr. Stobo: The point is well taken. It would give me some comfort if I knew that that person could return to a country and enjoy some status in that country.

Senator Doyle: I am saying that he would have to be part of the process recognized in the laws of that country.

Mr. Stobo: If that process that you are describing would give him some comfort in remaining in that country—and I am not sure that I understand you in that regard—then I would have no difficulty in seeing that person removed back.

Senator Doyle: The comfort I am speaking of is the comfort of legal protection, not the comfort of a guaranteed job tomorrow or better living conditions, or any of those other good things that people look for when they come to this country.

[*Traduction*]

Le sénateur Fairbairn: Mais le fait que vous n'aviez pas de papiers ne vous a pas nui pour traverser notre frontière? Est-ce que cela a posé un problème?

Freddy M.: Non, il n'y a pas eu de problème.

Le sénateur Fairbairn: Merci.

La présidente: Sénateur Doyle, s'il vous plaît.

Le sénateur Doyle: Merci. Je ne crois pas qu'aucun membre du Comité oublie pour un seul instant que nous ne sommes pas tous des «étrangers en Égypte». Je ne crois pas non plus qu'aucun des membres du Comité ne serait pas en faveur d'ouvrir plus grandes les portes aux nouveaux citoyens.

Si nous croyons que cette loi a été conçue en fonction du nombre et de la limitation du nombre, nous ne pourrions rien faire d'autre que ce que madame la Présidente a dit au départ que nous n'avions pas l'intention de faire, c'est-à-dire de leur renvoyer le projet de loi. Je crois que nous voulons tous faire entrer, d'une manière ou d'une autre, tous ceux qui désirent venir.

Freddy, peut-être ai-je manqué quelque chose dans votre présentation en ce qui touche votre statut aux États-Unis.

Si je comprends bien, vous n'étiez pas engagé dans le processus d'admission des réfugiés au moment où vous avez décidé de venir au Canada?

Freddy M.: Non, je ne l'étais pas.

Le sénateur Doyle: Vous passiez par les États-Unis, quel que soit le temps que vous y avez mis.

Freddy M.: Oui.

Le sénateur Doyle: Alors se pose la question suivante: Si le projet de loi, à propos des pays sûrs, distinguait entre ceux qui ont été acceptés dans le processus d'immigration des pays tiers et ceux qui ne faisaient que passer, est-ce que cela ne résoudrait pas ce problème?

Si Freddy avait fait partie d'un programme américain, semblable à notre processus d'immigration, s'il y avait été engagé, alors nous pourrions dire qu'il devrait retourner, parce qu'il fait déjà partie du processus dans un autre pays, comme c'était le cas, je crois, pour les Tamouls en Allemagne de l'Ouest.

Croyez-vous que cela serait une amélioration fondamentale si la loi faisait cette distinction?

M. Stobo: C'est un très bon point. Je serais quelque peu rassuré si je savais que cette personne pouvait retourner dans un autre pays et y avoir un certain statut.

Le sénateur Doyle: Il devrait être engagé dans le processus reconnu par les lois de ce pays.

M. Stobo: Si le processus dont vous parlez pouvait lui donner une certaine assurance qu'il resterait dans ce pays—et je ne suis pas certain de comprendre ce que vous dites à cet égard—alors je n'aurais aucune difficulté à ce que cette personne soit renvoyée.

Le sénateur Doyle: L'assurance dont je parle est l'assurance d'une protection juridique, non pas la garantie d'un emploi demain ou de meilleures conditions de vie ni de quoi que ce soit d'autre que les gens recherchent quand ils viennent dans ce pays.

[*Text*]

Mr. Stobo: Fair enough. I personally feel that, to the extent the physical integrity of the person is protected, that is all we are looking for.

Senator Doyle: If you had known that Freddy had reason to believe that he would achieve landed immigrant status in the United States, then you would say: "Okay, we won't help Freddy; we will help someone else who hasn't those assurances."

Mr. Stobo: My inclination would be to request a higher standard than "reasonable relief". I would want to enjoy some certainty that Freddy would not be refouled. If I could believe that, because he was in the system, he enjoyed that protection, then I would agree with you.

Senator Doyle: I agree that this is an open country and that we have a lot of room and a lot of opportunities. I think we are honest enough to admit that how quickly we move is, to a certain extent, dictated by economic and social realities.

Would you turn our whole process of immigration around and say that we will not just accept refugees in certain circumstances, but that we will accept refugees first and other immigrants would take what is left of the openings to this country?

Ms. Jayne: It seems to that we should honour the promise we made when we signed the Convention and the Protocol. We said then that if a person is in our territory and meets the definition of "refugee", we will protect him.

It seems to me that that is the bottom line.

That is different from our immigration policy. It is my understanding that we haven't even been meeting our immigration targets in recent years; we have been falling short.

To my mind, they are not two things that should be set in competition one with the other. Rather, we should, in every case, as a minimum, honour our commitments and give protection to those we have promised to protect. Secondly, we should continue with our very humanitarian and generous policies of selecting refugees from abroad, and strive to select those who need us more.

In addition, but not in competition, we should also have a healthy immigration policy which admits people as immigrants to this country.

Senator Doyle: You must recognize that the real situation we have reached, or stumbled into, is a competitive situation, where a large number of the people who come to this country and ask for refugee status have no claim to it. They are economic refugees, if you want to call them that. They are looking to jump queues within regular immigration programs. They want to be admitted here before we set a quota, or before we fall on hard times and say that we won't take anybody.

What we are trying to do with this bill is to find our way out of that dilemma, if not totally, then to some extent.

We know that we had some rather strange Jehovah's Witnesses arrive from Portugal. In looking back on that incident

[*Traduction*]

M. Stobo: Tout à fait. Selon moi, dans la mesure où l'intégrité physique de la personne est protégée, c'est tout ce que nous recherchons.

Le sénateur Doyle: Si vous aviez su que Freddy avait un motif de croire qu'il pouvait obtenir le statut d'immigrant reçu aux États-Unis, alors vous auriez pu dire: «D'accord, nous n'aiderons pas Freddy; nous aiderons quelqu'un d'autre qui n'a pas cette assurance.»

M. Stobo: Je préférerais une norme plus élevée qu'un motif raisonnable de croire. J'aimerais avoir une certaine certitude que Freddy ne serait pas refoulé. Si j'avais des raisons de croire qu'à cause du fait qu'il est engagé dans le système, il jouit de cette protection, alors je serais d'accord avec vous.

Le sénateur Doyle: Je reconnais que nous vivons dans un pays ouvert et que nous avons beaucoup de place et beaucoup d'occasions. Je crois que nous sommes assez francs pour avouer que la rapidité de nos réactions est dictée dans une certaine mesure par des réalités économiques et sociales.

Seriez-vous prêt à inverser tout le processus d'immigration et à dire que non seulement nous accepterons les réfugiés dans certaines circonstances, mais que nous accepterons les réfugiés en premier lieu laissant aux autres immigrants uniquement les ouvertures restantes?

Mme Jayne: Il me semble que nous devrions respecter la promesse que nous avons faite en signant la Convention et le Protocole. Nous avons dit alors que toute personne qui se trouve dans notre territoire et qui répond à la définition de «réfugié» bénéficiera de notre protection.

C'est cela qui me semble l'essentiel.

C'est bien différent de notre politique d'immigration. Je crois savoir que nous n'avons même pas atteint nos cibles d'immigration ces dernières années; nous n'y sommes pas parvenus.

Selon moi, ce ne sont pas là deux choses qui devraient être en concurrence. Nous devrions plutôt, dans chaque cas, au moins respecter nos engagements et accorder notre protection à ceux que nous avons promis de protéger. En second lieu, nous devrions maintenir nos politiques très humanitaires et généreuses et choisir des réfugiés à l'étranger, en nous efforçant de choisir ceux qui ont le plus besoin de nous.

En outre, mais non en concurrence, nous devrions également avoir une saine politique d'immigration qui admette des gens à titre d'immigrants dans ce pays.

Le sénateur Doyle: Il faut se rendre compte que la situation à laquelle nous sommes arrivés, à dessein ou par accident, est une situation concurrentielle et qu'un grand nombre des gens qui viennent dans ce pays demander le statut de réfugié n'y ont aucun droit. Ce sont, si vous voulez, des réfugiés économiques. Ils essaient de passer devant la file d'attente des programmes réguliers d'immigration. Ils veulent être admis ici avant que nous fixions un quota, ou avant que nous fassions face à une situation difficile et décidions de ne plus prendre personne.

Avec ce projet de loi, nous essayons de nous sortir au moins partiellement de ce dilemme.

Nous savons que d'assez étranges témoins de Jéhovah sont arrivés du Portugal. Cet incident me semble l'exemple parfait

[*Text*]

now, we can say that that is the perfect example of what we are trying to avoid. It astonished me that that situation persisted as long as it did before we said: "No, you can't do that." We slapped on visa arrangements, and whatnot, to stop the flow.

But, in spite of the advisory boards, and all the rest, we were getting a great flow of people.

I have no quarrel with immigration from Portugal. Indeed, I would widen the rules under which members of Portuguese families could be re-united—which is a another good humanitarian argument, separate from the refugee one.

But, no Jehovah's Witness in Portugal is likely to meet the likes of the late Mr. Duplessis.

You would not reverse the basic immigration programs that we have, and you would not accept all of the people who manage to arrive here, claiming that they are refugees. Very often they get here through great hardship, although some are able to come because they are wealthy enough to be able to purchase an airline ticket—and I say "wealthy" because, in some of the countries they come from, $5,000 is a lot of money, and in addition to that they have brought sufficient for lawyers and all the rest.

I find that I agree, in almost every instance, with what you have said to us today. It is a difficult, difficult situation.

You have helped me to re-organize some of my thoughts, and I thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: I find it reassuring to hear informed Canadians—and Guatemalans—speak to the refugee problem with such profound compassion. I believe our politicians and bureaucrats would have the same reaction if they had the personal knowledge that you have. If they could only share for a few days the life of the refugee in a sordid camp in Somalia, or Pakistan, or Sudan, they would welcome your views. As a matter of fact, they would hold those same views themselves.

If, hypothetically, all your recommendations were accepted by this committee, transformed into amendments, and accepted by the House of Commons, are you convinced that it would not, first, lengthen the process in any significant way; and second, that it would in fact prevent abuses?

Mr. Stobo: In December of 1986, a meeting was held—I am sure some of you were at that meeting—with the Chairman of the Standing Committee on Labour and Immigration, Jim Hawkes, members of the government, members of refugee-serving agencies, and lawyers, at which time a proposal, not unlike the proposal that we have submitted today, was discussed.

It was concluded, as I understand that meeting to have gone, that such a proposal would have been expeditious, humane, and bureaucratically effective.

Clearly, it would not have been as cost effective as, perhaps, the procedure that we see before us in Bill C-55, and I make

[*Traduction*]

de ce que nous tentons d'éviter. J'ai été très étonné que cette situation ait duré si longtemps avant que nous y mettions un terme. Nous avons imposé des visas et d'autres formalités pour arrêter le flux.

Mais en dépit des conseils consultatifs et de tout le reste, nous recevions beaucoup de gens.

Je ne m'oppose pas à l'immigration en provenance du Portugal. Je serais plutôt en faveur d'élargir les règles permettant de réunir les membres des familles portugaises—c'est là un autre bon argument humanitaire, distinct de l'argument qui touche les réfugiés.

Mais les témoins de Jéhovah du Portugal ne risquent guère de rencontrer quelqu'un qui ressemble à feu M. Duplessis.

Vous n'iriez pas jusqu'à inverser les programmes d'immigration de base dont nous disposons et vous n'accepteriez pas tous ceux qui réussissent à arriver ici en se déclarant des réfugiés. Souvent, ils ont eu beaucoup de difficulté pour arriver jusqu'ici, même si certains peuvent venir parce qu'ils sont assez riches pour pouvoir acheter un billet d'avion. Si je dis riches, c'est que dans certains des pays d'où ils proviennent, 5 000 $, c'est beaucoup d'argent; en outre, ils en ont apporté assez pour les avocats et pour tout le reste.

Je m'aperçois que je suis d'accord sur presque tous les points avec ce que vous nous avez dit aujourd'hui. C'est une situation extrêmement difficile.

Vous m'avez aidé à mettre de l'ordre dans mes pensées, et je vous en remercie.

La présidente: Sénateur Hébert, s'il vous plaît.

Le sénateur Hébert: Je trouve rassurant d'entendre des Canadiens—et des Guatémaltèques—éclairés parler du problème des réfugiés avec une compassion aussi profonde. Je crois que nos politiciens et nos bureaucrates auraient la même réaction s'ils avaient les mêmes connaissances de première main que vous. Si seulement ils pouvaient partager pendant quelques jours la vie des réfugiés dans un camp sordide quelque part en Somalie, au Pakistan ou au Soudan, ils accueilleraient vos vues. En fait, ils les partageraient.

Si, par hypothèse, toutes vos recommandations étaient acceptées par le Comité, transformées en modifications et acceptées par la Chambre des communes, êtes-vous convaincu, d'abord, que cela n'aurait pas pour effet d'allonger considérablement le processus et, en second lieu, que cela empêcherait effectivement les abus?

M. Stobo: En décembre 1986, il y a eu une réunion—et je suis certain que certains d'entre vous y étiez—entre le président du Comité permanent du travail et de l'immigration, Jim Hawkes, des membres du gouvernement, des membres d'organismes s'occupant de réfugiés et des avocats; à cette réunion, une proposition assez semblable à celle que nous avons faite aujourd'hui a été étudiée.

On a conclu, si je ne m'abuse, que cette proposition aurait pu accélérer le processus, qu'elle aurait constitué une solution humaine et bureaucratiquement efficece.

Manifestement, cette solution aurait été plus coûteuse que celle que contemple le projet de loi C-55, et je ne soutiens pas

[*Text*]

no pretense about it being that. I do, however, know that a request was made to the Department of Immigration that a costing analysis be done of such a proposal. Whether that was ever done or not, I do not know.

It would, however, seem to me that such a proposal could have satisfied all of those criteria. If it could have, it may have had a high cost initially; but as the initial bottleneck of cases were dealt with, it could be tapered down to meet cases on an immediate basis, I believe. Certainly, the intent of the Hawkes proposal was that cases would not go beyond six months, as I understand it.

Senator Hébert: In your view, do you think it would be enough to achieve the objective; that a quick process would deter anyone from investing $2,000 or $3,000 to pay a captain to bring them here in the hope that the process will let them work and marry, with an offer of amnesty after two or three years? Or, even if there is no amnesty, if they are able to stay here for two or three years, they will have earned money and will have lived well in the meantime. Is a six-month process quick enough to achieve this result, to deter the abusers?

Mr. Stobo: In my mind, there is no question but that it would deter those abusers. The disruption to their lives is so profound when they land on our shores that six months here is by no means a holiday for them.

In my experience in dealing with my clients, none of them would have come had that been the prospect.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: On behalf of the committee, I want to thank you for your individual presentations. We will take very serious note of all of your recommendations and comments.

That concludes the agenda for today. We will resume the Edmonton phase of the hearings tomorrow at 9:00 a.m.

—The committee adjourned.

[*Traduction*]

le contraire. Je sais cependant qu'on a demandé au ministère de l'Immigration d'analyser les coûts d'une telle proposition. Je ne sais toutefois pas si cela a été fait.

Il me semble que cette proposition aurait répondu à tous les critères. Si tel est le cas, le coût aurait peut-être été élevé au départ, mais à mesure que l'arriéré aurait été réglé, les coûts auraient pu être réduits pour traiter les cas de façon immédiate. En tout cas, la proposition Hawkes visait à ce que les cas ne traînent pas plus de six mois, si je ne m'abuse.

Le sénateur Hébert: À votre avis, croyez-vous que cela suffirait pour réaliser l'objectif, qu'un processus rapide empêcherait les gens d'investir 2 000 $ ou 3 000 $ pour payer un capitaine qui les amènerait ici dans l'espoir que ce processus leur permettrait de travailler et de se marier et leur offrirait l'amnistie au bout de deux ou trois ans? Même sans amnistie, s'ils pouvaient rester ici deux ou trois ans, ils auraient gagné de l'argent et ils auraient bien vécu entretemps. Un processus de six mois est-il assez rapide pour atteindre ce résultat, pour prévenir les abus?

M. Stobo: Selon moi, cela préviendrait certainement les abus. La perturbation de leur vie à leur arrivée est si profonde que six mois ne constituent nullement des vacances.

Selon mon expérience avec mes clients, aucun d'entre eux ne serait venu s'il s'était attendu à cela.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la Présidente.

La présidente: Au nom du Comité, je désire vous remercier de vos divers exposés. Nous étudierons très sérieusement vos recommandations et vos observations.

Ceci termine l'ordre du jour pour aujourd'hui. Nous reprendrons la phase d'Edmonton des auditions demain à 9 h.

La séance est levée.

Canada Post / Postes Canada
Postage paid / Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:
Mr. John Gill, Vice-Chairman, Immigration Section.

From the Calgary Interfaith Coalition for Refugees:
Mrs. Anne Jayne;
Mr. Gerald Stobo, Counsel;
Mr. Don Dale, United Church;
Rev. Brian Rude;
Mr. Freddy M., Refugee.

De l'Association du barreau canadien:
Me John Gill, vice-président, Section d'immigration.

De la «Calgary Interfaith Coalition for Refugees»:
Mme Anne Jayne;
Me Gerald Stobo, conseiller juridique;
M. Don Dale, United Church;
Révd. Brian Rude;
M. Freddy M., réfugié.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 10, 1988
(Edmonton, Alberta)

Issue No. 54

Ninth and tenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 10 février 1988
(Edmonton, Alberta)

Fascicule nº 54

Neuvième et dixième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28919—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Molgat
Cogger	*Murray
Doyle	(or Doody)
Fairbairn	Neiman
Hébert	Nurgitz
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(or Frith)	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Molgat
Cogger	*Murray
Doyle	(ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Hébert	Nurgitz
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(ou Frith)	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 10, 1988
(74)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in Edmonton, Alberta at 9:15 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Hébert and Neiman (4).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Edmonton Coalition:

Mrs. Margaret Third-Tsushima;

Mr. Mario Allende;

Mr. Tom Parlee, Churches;

Mr. Nabi Ahmadyar;

Mr. Eric Oddleifson;

Mr. Ram Mudalier.

Private Citizen:

Mrs. Anne Paludan.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:07 p.m., the Committee adjourned.

AFTERNOON MEETING
(75)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs resumed its meeting in Edmonton, Alberta at 1:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Hébert and Neiman (4).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Sombrilla Refugee Support Society:

Mr. Lorne Wallance, President;

Prof. Gurston Dacks, Member;

Mr. Michael Dreimanis, Member.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 10 FÉVRIER 1988
(74)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à Edmonton (Alberta), à 9 h 15, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Hébert et Neiman (4).

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la coalition d'Edmonton:

M^me^ Margaret Third-Tsushima;

M. Mario Allende;

M. Tom Parlee, représentant des Églises;

M. Nabi Ahmadyar;

M. Eric Oddleifson;

M. Ram Mudalier.

À titre privé:

M^me^ Anne Paludan.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.»

Les témoins font des déclarations préliminaires et répondent aux questions.

À 12 h 07, le comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(75)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles reprend aujourd'hui ses travaux à Edmonton, en Alberta, à 13 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Hébert et Neiman (4).

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la «Sombrilla Refugee Support Society»:

M. Lorne Wallace, président;

Pr. Gurston Dacks, membre;

M. Michael Dreimanis, membre.

From the Red Deer Coalition for Refugees:

Mrs. Rhonda Beveridge;

Mrs. Judy Lynch;

Rev. Bill Cantelon.

From the Alberta Cultural Heritage Council:

Mr. Lloyd Sereda, Vice-Chairman of the Provincial Co-ordination Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 3:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De la «Red Deer Coalition for Refugees»:

M^me^ Rhonda Beveridge;

M^me^ Judy Lynch;

Révd Bill Cantelon.

Du «Alberta Cultural Heritage Council»:

M. Lloyd Sereda, vice-président du Comité provincial de coordination.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 15 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Edmonton, Wednesday, February 10, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, Wednesday, February 10, at 9:00 a.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning representatives of the Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy, Edmonton Branch. I understand Mr. Eric Oddleifson will introduce the witnesses.

Mr. Oddleifson: Good morning, Madam Chairman, honourable senators.

On behalf of the Edmonton Branch of the National Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy, we welcome you to Edmonton. Indeed, we thank you for making the effort to come here to hear us.

We also wish to acknowledge your efforts in combatting the unfairness of Bill C-84. Thank you.

My name is Eric Oddleifson. I am a lawyer, and I am President of the Edmonton Division of Amnesty International. It is through this organization that I have reached out to join the Coalition.

The Coalition was formed one year ago, in February of 1987, in response to the harshness of the procedures identified in Bill C-55 to be used in the refugee determination process.

The Coalition has over 40 members, from many walks of life. We are represented by human rights groups, church and labour groups, ethnic groups, and by refugee support and resettlement groups.

The fact that you have immersed yourselves in the issues before us today leads me to see this forum as being akin to a crash course on refugees in the administrative law process, and we, as presenters, are your sounding boards. We are your educators, and we are your sources of witness.

Should you feel that changes ought to be made to Bill C-55, it is our hope that we can help you discover the best arguments to support these changes.

Yesterday, John Gill very aptly pointed out to you the fundamental flaws contained in Bill C-55: the pre-screening or eligibility test, the "credible claim" test, and the restrictions on the review and appeal process.

These flaws all relate to the process or procedures envisioned in Bill C-55.

As well, he set forth the principles that ought to be embodied in the bill prior to its passing into law, those of universal

TÉMOIGNAGES

Edmonton, le mercredi 10 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été soumis le projet de loi C-55 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, s'est réuni ce jour, mercredi 10 février, à 9 heures.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir avec nous ce matin les représentants de la section d'Edmonton de la Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy. C'est M. Eric Oddleifson, je crois, qui doit présenter les témoins.

M. Oddleifson: Bonjour, madame la Présidente, et honorables sénateurs.

Nous vous souhaitons la bienvenue à Edmonton au nom de la section locale de la National Coalition for a Just Immigration and Refugee Policy. Nous tenons à vous remercier d'avoir fait l'effort de venir ici nous entendre.

Nous souhaitons également rendre hommage aux efforts que vous déployez pour combattre l'injustice du projet de loi C-84. Merci.

Je m'appelle Eric Oddleifson. Je suis avocat et président de la division d'Edmonton d'Amnistie internationale. C'est par l'intermédiaire de cette organisation que je suis devenu membre de la Coalition.

Cette Coalition a été créée il y a un an, en février 1987, en réaction à la dureté des procédures énoncées dans le projet de loi C-55 et destinées à être utilisées pour déterminer le statut de réfugié.

La Coalition a plus de 40 membres, appartenant à des horizons très divers. Nous sommes représentés par des groupes de défense des droits de la personne, des groupes confessionnels et professionnels, des groupes ethniques, et des groupes de soutien et d'aide à la réinstallation des réfugiés.

Le fait que vous vous soyez plongés dans l'étude des questions que nous examinons aujourd'hui nous donne l'impression, quand je vois ce forum, d'avoir affaire à une sorte de cours accéléré de droit administratif sur les réfugiés, et de vous offrir, nous qui faisons des exposés devant vous, un moyen de sondage. Nous sommes vos éducateurs, et nous sommes vos sources de témoignage.

Si vous estimez que des modifications doivent être apportées au projet de loi C-55, nous espérons pouvoir vous aider à trouver les meilleurs arguments pour justifier ces changements.

Hier, John Gill vous a fort pertinemment fait remarquer les défauts fondamentaux du projet de loi C-55: la pré-sélection ou critère d'admissibilité, le critère de «fondement de la revendication . . . », et les restrictions à imposer au processus d'examen et d'appel.

Tous ces défauts sont liés au processus ou aux procédures envisagés dans le projet de loi C-55.

D'autre part, M. Gill a énoncé les principes qui devraient être intégrés à ce projet avant qu'il n'acquerre force de loi, à

[*Text*]

access, of a fair hearing before an independent and competent board, and a more open right of review or appeal.

Our Coalition unanimously supports these principles. But, Mr. Gill gave you the legal reasons why Bill C-55 must be changed. Our members will give you practical reasons for the changes that we feel are so desperately needed.

We come to you with a wealth of experience. Indeed, some of our members are refugees, and some have worked very closely with refugees at a very deep commitment level.

If I may digress for a moment, I believe it is abundantly clear that the problems with Bill C-55 have to do with the procedure that it would put in place, the pre-screening, the credible claims test, et cetera.

You have heard that the principles of fundamental justice ought to be applied to refugee claimants. But, why is this? The answer is: Because the rights of the claimant are being judged: his or her right to life, his or her right to liberty, and his or her right to security.

Indeed, when rights are at stake, we must apply the highest standards of protection. In Canada, our criminal justice system does embody those high standards. An accused person has the right to counsel, the right to a fair hearing, the right to appeal. In fact, the cornerstone of our justice system is that the accused person is presumed innocent until proven guilty.

All these rights and protections are carried out in our courts of law; all apply to the rule of law. We take pride in our system of justice.

One need only look to the Donald Marshall case, to realize the lengths to which we go when the system trips up. We spend innumerable efforts to review the system, to maintain its high standards.

We cannot carry out all the business of our nation in the courtroom. Hence, we institute tribunals or administrative boards. So it is that Canada has instituted an administrative board to hear refugee claims.

The specific question before us today is: What powers and what process do we give that administrative board?

We say the standards of the process must be high standards, something akin to the standards maintained in our courts of law.

If you lower those standards, as Bill C-55 would, the response is an immediate public outcry to tell the Government of Canada that we must not lower those standards.

Pre-screening does lower the standards; the "credible claims" test does lower the standards; restricted appeal does lower the standards.

[*Traduction*]

savoir, la recevabilité pour tous, une audience équitable devant une commission indépendante et compétente, et un droit d'examen et d'appel plus généreusement accordé.

Notre Coalition est unanimement favorable à ces principes, mais M. Gill vous a donné les raisons juridiques pour lesquelles le projet de loi C-55 doit être modifié. Nos membres vous donneront maintenant des raisons pratiques d'apporter les modifications dont on a, à notre avis, désespérément besoin.

Nous nous présentons devant vous, riches d'une très longue expérience. En effet, certains de nos membres sont des réfugiés, et d'autres ont travaillé en étroite collaboration avec des réfugiés et cela, avec un profond dévouement.

Si vous me permettez de m'écarter un instant du sujet, je dirai qu'il est plus que manifeste que les problèmes soulevés par le projet de loi C-55 ont trait à la procédure qui le mettrait en place, à savoir la pré-sélection, le critère du fondement de la revendication, etc.

On vous a dit que les principes fondamentaux de la justice devraient être appliqués aux demandeurs du statut de réfugié. Pourquoi? Mais parce que les droits du demandeur font l'objet d'un jugement: son droit à la vie, son droit à la liberté, et son droit à la sécurité.

Lorsque de tels droits sont en jeu, nous nous devons d'appliquer les normes les plus élevées de protection. Au Canada, ces normes se trouvent dans le système de justice criminelle. Une personne accusée a droit à un avocat, droit de se faire entendre, droit de faire appel. En fait, la présomption d'innocence d'une personne accusée est la pierre angulaire de notre système judiciaire.

Tous ces droits et protections sont en vigueur dans nos tribunaux. Tous s'appliquent au principe du droit. Nous sommes fiers de notre système de justice.

Il suffit de penser au cas de Donald Marshall pour se rendre compte des efforts que nous déployons lorsque le système a un raté. Nous faisons des pieds et des mains pour revoir le système et maintenir la qualité de ses normes.

Toutes les affaires de notre nation ne peuvent pas se régler au tribunal et c'est la raison pour laquelle nous avons créé des tribunaux ou des commissions administratifs. C'est ainsi que le Canada a institué une commission administrative chargée d'entendre les personnes revendiquant le statut de réfugié.

La question précise qui se pose à nouveau aujourd'hui est la suivante: quels pouvoirs accorder à cette commission administrative et de quels processus la doter?

Nous voulons que le processus respecte des normes élevées, comparables à celles de nos tribunaux.

Si vous abaissez ces normes, comme le ferait le projet de loi C-55, vous déclenchez des protestations immédiates du public qui intervient auprès du gouvernement du Canada pour qu'on ne touche pas à ces normes.

La présélection abaisse indiscutablement les normes; le critère de «fondement de la revendication . . . », lui, n'abaisse pas les normes; les restrictions imposées au droit d'appel rabaissent, par contre, les normes.

[*Text*]

If we do lower that standard, are we not saying that we are willing to apply a second-class standard of justice to refugees?

Please keep in mind that for some administrative boards, the standard of process can be lowered without complaint, a process that does not embody all those rights that we refer to as the "principles of natural justice".

For example, the Egg Marketing Board may have lower standards of process than that of a courtroom. But, each subject matter that is dealt with at a board level must be assessed on its own merit.

A board hearing labour disputes must set higher standards. A board hearing refugee claims, because it is dealing with the lives of people, must not cut corners; it must not take shortcuts.

I urge you to listen carefully to the pleas of our members who tell us why Canadians must demand that only the highest standards be accepted in the process of refugee determination.

Our Coalition is hopeful that the weight of our voice, added to the many who have already spoken, will help tip the balance in favour of the Government of Canada reconsidering its position on Bill C-55.

We need your help and we are at your disposal.

I wish to present to you Margaret Third-Tsushima. Margaret is well versed in the issues before us. She works full time as a settlement worker directly with refugee claimants, and in the claims process as well. Margaret is the Executive Director for the St. Barnabas Refugee Society.

Ms. Margaret Third-Tsushima, Executive Director, St. Barnabas Refugee Society: Madam Chairman, honourable senators, again thank you for coming here. We are very grateful.

I am going to speak to you today as a practitioner, as someone who knows the field of refugee work from both sides, because our agency brought 147 people to Canada last year from seven different countries as sponsored refugees. As one of the settlement agencies in Edmonton that provides services, we work with government-sponsored refugees when they come, and we work with refugee claimants.

My work with refugee claimants began in 1982. I counted my active case files yesterday before coming over. Because of our system of filing, I would not have all the files that we are actually dealing with in my office. I have about 70 refugee claimants on my caseload.

We have many, many sponsorships in, some of them for Central Americans, as well as for people from Indo-China, Afghanistan, and many other parts of the world.

[*Traduction*]

Si nous les abaissons, cela ne signifie-t-il pas que nous sommes prêts à appliquer des critères de justice de deuxième classe aux réfugiés?

N'oubliez pas que pour certaines commissions administratives, la norme peut être abaissée sans qu'il y ait de plaintes, processus qui n'intègre pas tous les droits que nous considérons comme les «principes de justice naturelle».

Par exemple, l'Office de commercialisation des œufs a peut-être des normes moins rigoureuses qu'un tribunal. Mais chaque cause est jugée au fond.

Une commission qui examine des conflits de travail doit fixer des normes plus rigoureuses. Une commission des réfugiés traite des affaires dans lesquelles la vie d'êtres humains est en jeu, et elle ne peut donc pas se permettre de prendre des raccourcis.

Je vous demande instamment d'écouter attentivement les plaidoyers des membres de notre organisation qui nous disent pourquoi les Canadiens doivent exiger l'application des normes les plus élevées au processus de détermination du statut de réfugié.

Notre Coalition espère que notre voix, en se joignant à celles, nombreuses, qui se sont déjà fait entendre, sera suffisamment forte pour contribuer à amener le gouvernement du Canada à revenir sur sa position à l'égard du projet de loi C-55.

Nous avons besoin de votre aide et nous sommes à votre disposition.

Permettez-moi de vous présenter Margaret Third-Tsushima. Margaret est très bien informée des questions que nous examinons. Elle travaille à plein temps comme agent de réinstallation et, à ce titre, est en contact direct avec les personnes qui demandent le statut de réfugié, ainsi qu'avec le processus de traitement de ces demandes. Margaret est directrice exécutive de la St. Barnabas Refugee Society.

Mme Margaret Third-Tsushima, directrice exécutive, St. Barnabas Refugee Society: Madame la présidente, honorables sénateurs, permettez-moi de vous remercier encore une fois de nous accueillir. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Aujourd'hui, je vous parlerai en praticienne, en personne qui connaît le travail d'aide aux réfugiés sous toutes ses formes; en effet, l'an dernier, notre agence a fait venir 147 réfugiés parrainés au Canada, qui venaient de sept pays différents. Nous sommes une des agences de réinstallation à Edmonton et à ce titre, nous travaillons avec des réfugiés parrainés par le gouvernement lorsqu'ils arrivent, et nous travaillons également avec des personnes revendiquant le statut de réfugié.

Mon travail avec ces dernières a commencé en 1982. Avant de venir, hier, j'ai compté mes dossiers actifs, et en dépit du fait que notre système de classement ne me permet pas d'avoir sous la main tous les dossiers effectivement traités dans mon bureau, je suis parvenue au chiffre de 70.

Nous recevons beaucoup d'offres de parrainage, certaines pour des gens d'Amérique centrale, d'autres pour des Indochinois, des Afghans, et des gens de bien d'autres régions du monde.

[*Text*]

Obviously, we concur with what Mr. Gill said yesterday. Constitutional lawyers and other experts will deal with the legal aspects of the bill far better than I, although I am aware of their arguments, and I share their concerns. But, it has been said by some people that the intent of Bill C-55 is to take away from Canada the role of a first asylum country and to maintain for it only the role of resettlement country, of going overseas and picking and choosing our refugees from the camps or from the line-ups at the consulates.

Whether that is the intention or not, I think it will be one of the results if Bill C-55 is passed unamended. On that point, as I say, I can speak from both sides of the fence.

I think no country chooses to be a country of first asylum. I do not think, unfortunately, refugees are a welcome commodity anywhere, in the sense that I do not think any country jumps up and down with joy and says: "Oh good, we have an influx of refugees."

They are simply part of our global responsibility.

The numbers coming to our doors asking for entrance are not overwhelming. When one looks at the number of refugees in the world, many of whom are in countries that can ill afford to look after their own people, let alone the refugees themselves, the number that Canada is asked to look at in our own territory is not that great.

The problems of resettlement as an "only" option are fairly obvious, I think, to anyone involved in this field. Too often the screening done overseas is done on the ability of the refugee to enter Canada as a successful immigrant, not on need; that is, from the pool of those who have a need, the screening is done on the basis of the cream of the crop.

In church sponsorships, one of our concerns is the lack of speed in the process, especially when people are truly in danger, such as those in El Salvador.

We sponsored three families directly from El Salvador. In one case, it took 13 months; in another case, to get the most endangered members of the family out, it took us seven months. It is now nine months and the rest are not here, although we expect them shortly.

In another case, a case involving a boy in the United States, it is almost a year now and he is still not here, although he has been accepted. All of these people have been accepted.

It is not the safest procedure in the world to sit in El Salvador and wait, particularly if the people know that you are leaving for Canada. We are concerned about the time it takes. It takes incredible lengths of time, also, to get people out of camps in Thailand, where, fortunately, they are relatively safe,

[*Traduction*]

Bien entendu, nous somme d'accord avec ce qu'a dit hier. M. Gill. Les avocats et autres experts spécialisés dans le droit constitutionnel sont en mesure de traiter des éléments juridiques du projet de loi bien mieux que je ne pourrais le faire, mais je suis au courant des arguments invoqués par eux, et je partage leurs inquiétudes. Certaines personnes disent cependant que l'objet du projet de loi C-55 est d'enlever au Canada le rôle de pays de premier asile et de ne lui laisser que celui de pays de réinstallation. On irait ainsi outremer choisir les réfugiés dans les camps ou dans les queues qui s'étirent devant nos consulats.

Que ce soit là le but poursuivi, ou non, j'estime que ce sera un des effets du projet de loi C-55 s'il est voté sans modification. Sur ce point, comme je l'ai déjà dit, je puis parler aussi bien pour les uns que pour les autres.

Je ne pense pas qu'il existe un seul pays qui choisisse d'être un pays de premeir asile. Je crains, malheureusement, que les réfugiés ne soient nulle part les bienvenus. Je veux dire par là qu'on ne fait nulle part des bonds de joie en s'écriant: «Chic alors, voilà un tas de réfugiés qui arrivent.»

Ils sont simplement un des éléments de notre responsabilité au plan mondial.

Le nombre de ceux qui se présentent à notre porte n'est pas énorme. Si l'on considère le nombre des réfugiés dans le monde, on constate que beaucoup d'entre eux se trouvent dans des pays qui ont déjà bien du mal à s'occuper de leur propre population, sans devoir en faire autant pour les réfugiés. Ce n'est donc pas beaucoup demandez au Canada.

Les problèmes que soulève la réinstallation en tant que «seule» option sont assez évidents pour tous ceux qui travaillent dans ce domaine. Il arrive trop fréquemment que la sélectione affectuée outremer soit fondée sur la capacité du réfugié à réussir au Canada, en non pas sur ses besoins; en d'autres termes, dans le vivier de ceux qui ont besoin de notre aide, on ne prélève que la crème.

Une des choses qui nous inquiètent, dans le cas des parrainages par des organisations confessionnelles, c'est la lenteur du processus, en particulier lorsqu'il s'agit de gens qui sont vraiment en danger, comme c'est le cas de certaines personnes au Salvador.

Nous avons directement parrainé trois familles du Salvador. Dans le premier cas, cela nous a demandé 13 mois; dans le second, il en a fallu sept pour récupérer les membres les plus menacés de la famille. Neuf mois se sont écoulés et les autres en sont pas encore arrivés, encore que nous les attendions sous peu.

Dans un autre cas, concernant un jeune garçon aux États-Unis, il y a près d'un an que les négociations se poursuivent, et en dépit du fait qu'il ait été accepté, il n'est toujours pas au Canada. Je préside bien qu'il s'agit là de personnes qui ont été acceptées.

Il n'est pas particulièrement rassurant de rester là à attendre, au Salvador, en particulier lorsqu'il y a des gens qui savent que vous voulez partir au Canada. Le facteur temps nous inquiète donc. Nous n'en finissons pas, non plus, d'essayer de faire sortir les gens de camps en Thaïlande, où, heureusement,

[*Text*]

although there are bandit attacks within the camp, and that sort of thing.

Another problem for the churches is the number of refusals on what we see as settlement-related grounds. It is disappointing when someone we are trying to bring over as a Convention refugee is turned down because they are deemed not to be a refugee. We often feel that the level of hearings at the consulate are not adequate, because we have had people who were turned down at the consulates who then came to Canada, came in as refugee claimants, and were subsequently accepted by RSAC.

It is in the nature of all human transactions that mistakes will be made.

Those who are rejected simply because they are deemed not to settle well in Canada because of their lack of English, or lack of skills, constitute another problem. You can well understand that when a church gears up, raises the money, organizes for someone to come, and is then turned down for those reasons, it is extremely frustrating.

I am very experienced in this field. In a sense, we have been doing it since 1979. I have a large caseload. It is not my one and only case when it is turned down. However, I share the frustrations.

I think you can imagine how difficult it is to recruit church sponsorships, as I do actively. Happily, there is a renewed interest in such sponsorships. But I have to be honest with the prospective sponsors. Not every application is successful. Even in the case where the individual is considered to be a genuine refugee, he or she may be turned down on the ground that they would not settle well in Canada.

However, given reasonable health on the part of the refugee, and a good moral background, with church assistance, one can resettle almost anybody in Canada.

The systems are well set up now. We are not in the situation we were back in the old days when the Vietnamese first started coming. I was involved in that and I know what glorious chaos we were involved in.

Now there are agencies which can assist the churches, or give advice to an inexperienced church. There is a great deal of experience in the system itself.

Resettlement, while it is something I am deeply involved in, something I am working to promote, is not the only answer in respect of Canada's responsibility to refugees.

It is our belief that Canada must remain open as a country of first asylum for those people who either cannot live safely in their own country, or a third country. Let us remember, refugees do not leave with a blueprint indicating how to make a refugee claim in Canada. Many of them flee across the border, hoping that they will be able to go back home when things quiet down. It may be only after they have waited and calmed down, or found agents of their country waiting for them in that

[*Traduction*]

ils sont en sécurité relative, en dépit du fait qu'ils se font parfois attaqués par des bandits à l'intérieur du camp lui-même.

L'autre problème auquel les églises se heurtent est celui du nombre de refus pour des raisons qui nous paraissent toucher à des questions d'installation. Il est décevant de voir rejeter quelqu'un que nous essayons de faire venir comme réfugié au sens de la Convention parce qu'on considère qu'il ne mérite pas ce statut. Nous avons souvent l'impression que les auditions dans nos consulats ne sont pas suffisamment bien faites, car nous connaissons des cas de personnes ainsi rejetées qui sont ensuite venues au Canada en invoquant le statut de réfugiée et qui ont été acceptées par le CCSR.

De par leur nature, toutes les transactions humaines sont sujettes à erreur.

Il y a un autre problème: celui des personnes qui sont simplement refusés parce qu'on pense qu'elles s'adapteront mal au Canada du fait de leur ignorance de l'anglais, ou de leur manque de compétences. Il est facile de comprendre combien il est frustrant pour une église d'intervenir, de recueillir l'argent nécessaire et d'organiser la venue de quelqu'un pour voir celle-ci refusée pour de telles raisons.

J'ai beaucoup d'expérience dans ce domaine. En un sens, c'est un travail que nous faisons depuis 1979. Je traite un nombre de cas considérable. Lorsqu'une demande est rejetée, j'en ai bien d'autres à traiter, mais je partage les frustrations des autres.

Je crois que vous pouvez vous imaginer combien il est difficile d'obtenir le parrainage d'église, ce à quoi je m'emploie activement. Heureusement, il y a une recrudescence d'intérêt pour ce genre de parrainage. Je dois cependant être franche avec les parrains en puissance et leur dire que toutes les demandes ne sont pas couronnées de succès. Même lorsqu'un individu est considéré comme un réfugié véritable, il risque d'être refusé parce qu'il s'adapterait mal au Canada.

Cependant, si la santé du réfugié est suffisamment bonne, si c'est une personne de bonnes mœurs, avec l'aide des églises, il est possible de réinstaller presque n'importe qui au Canada.

Les structures sont maintenant bien en place. Cela beaucoup changé depuis l'époque où les Vietnamiens ont commencé à arriver. Je m'en suis occupée et je sais dans quelle pagaïe nous étions plongés.

Il existe maintenant des agences qui peuvent aider les églises, ou conseiller celles qui n'ont pas d'expérience dans ce domaine. Le système est bien rodé.

Bien que je fasse beaucoup pour promouvoir la réinstallation, celle-ci ne constitue pas la seule façon pour le Canada de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des réfugiés.

Nous sommes convaincus que le Canada doit demeurer un pays de premier asile, ouvert aux personnes qui ne peuvent vivre en sécurité dans leur propre pays ou dans un pays tiers. N'oublions pas que les réfugiés ne partent pas de chez eux en ayant en main une formule de demande de statut de réfugié au Canada. Beaucoup d'entre eux s'enfuient de leur pays en espérant qu'ils pourront y retourner lorsque les choses iront mieux. Ce n'est parfois qu'après avoir attendu suffisamment longtemps pour se calmer, ou avoir rencontré des agents de leur

[*Text*]

country, that they say to themselves: "I am not going home. Where in the world do I know somebody who can help me?"

Many of the refugees who come to Canada, either directly or indirectly, stopping off along the way to earn money for the next stage of their trip, are not all that sophisticated. Many Salvadoreans, for example, work illegally in Mexico to earn enough to get them across the border, and they then work in the U.S. to earn enough money for the bus fare to the border.

Many of these people are not sophisticated. Many of them do not conceptualize themselves as refugees.

For those of us who know how the system works, it is easy to forget that fact.

The minister said, when Bill C-55 was introduced—and I am quoting from Backgrounder C in respect of the new Refugee Determination Legislation:

> "The determination system operates within the context of an immigration system that contains generous provisions of humanitarian review."

That is simply not the case in Bill C-55.

Several people asked the minister what he meant by that statement, and his answer seemed to indicate that he was talking about ministerial intervention. From a reading of transcripts of the hearings to date, that would seem to be where it is coming in.

I submit that that is simply not adequate.

If, for example, an individual, while not qualifying as an accepted refugee, has a genuine fear of returning to his country of origin, how does an inexperienced lawyer, within the very short period of time envisioned in Bill C-55, get to the minister?

I know, because I have used ministerial discretion in a number of cases. But, in a short time frame, it is very difficult.

The Refugee Board is the core of the bill. We welcome an independent body to deal with refugee claims, in an oral hearing.

That body should be able to make four possible decisions: (1) that the claimant is accepted as a Convention refugee; (2) that the claim is rejected; (3) that the claim is viewed as being manifestly unfounded, as a stronger rejection; and (4) a recommendation for landed status for humanitarian reasons.

This particular decision would deal with those in the wider definition of "refugee".

As you know, the B-1 list and the special Salvadorean/Iranian/Sri Lankian programs that were cancelled in February 1987 dealt with people such as the Salvadorean who may have fled his country because of the widespread violence in his vil-

[*Traduction*]

pays qui les attendaient à l'étranger, qu'ils se disent: «Je ne veux pas rentrer chez moi. Dans quel pays y a-t-il donc quelqu'un que je connais et qui pourrais m'aider?»

Bien des réfugiés qui viennent au Canada, soit directement, soit indirectement, après s'être arrêtés en chemin pour gagner suffisamment d'argent afin de couvrir la prochaine étape de leur voyage, ne sont pas très au courant de toutes ces subtilités. Beaucoup de Salvadoriens, par exemple, travaillent illégalement au Mexique pour gagner suffisamment d'argent pour franchir la frontière; après quoi ils travaillent aux États-Unis pour pouvoir payer le prix du billet d'autocar qui les amènera à la frontière canadienne.

Beaucoup de ces gens-là ne sont pas très «sophistiqués». Un grand nombre d'entre eux ne se considèrent même pas comme des réfugiés.

Pour ceux d'entre nous qui savent comment fonctionne le système, c'est un fait qu'il est facile d'oublier.

Lorsque le projet de loi C-55 a été présenté, le Ministre a déclaré—et je cite à peu près la note de synthèse C concernant la nouvelle législation relative à la détermination du statut de réfugié:

> Le système de détermination fonctionne dans le contexte d'un système d'immigration contenant des dispositions généreuses sur le plan de l'examen pour raisons humanitaires.

Ce n'est absolument pas vrai du projet de loi C-55.

Plusieurs personnes ont demandé au ministre ce qu'il entendait par là, et sa réponse donne à penser qu'il parlait d'intervention ministérielle. C'est ce que semble confirmer la lecture des transcriptions des audiences tenues jusqu'à présent.

Je maintiens que ce n'est tout simplement pas suffisant.

Si, par exemple, une personne qui ne peut pas prétendre au statut de régugié, craint légitimement de retourner dans son pays d'origine, comment un avocat n'ayant pas l'expérience de ces questions, peut-il faire appel au Ministre dans les limites de temps très courtes prévues par le projet de loi C-55?

J'en sais quelque chose, car j'ai fait appel à la discrétion du ministérielle à plusieurs reprises, mais, lorsque le temps dont on dispose est très court, c'est extrêmement difficile.

La Commission des réfugiés est l'élément essentiel de ce projet de loi. Nous nous réjouissons de la création d'un organisme indépendant chargé de traiter les demandes des réfugiés, dans le cadre d'une audience orale.

Cet organisme devrait pouvoir prendre une des quatre décisions suivantes: (1) accepter le requérant comme réfugié au sens de la Convention; (2) rejeter sa demande; (3) la rejeter de manière plus catégorique si la demande est manifestement sans fondement; et (4) recommander l'octroi du statut d'immigrant reçu pour des raisons humanitaires.

Cette décision particulière aurait cours pour les personnes appartenant à la définition plus large de «réfugié».

Des programmes spéciaux pour les Salvadoriens/Iraniens/Sri Lankiens qui ont été supprimés en février 1987 visaient des personnes telles que le Salvadorien qui avait peut-être fui son pays à cause de la violence qui sévissait dans son

[*Text*]

lage. The troops may have come in and savaged the population in general, though not necessarily his specific family.

I know of one case where they had disembowelled one girl, cut off the head of her father, and thrown them in the street. The family next door, who had not been physically harassed, took off in panic, and eventually ended up here.

I am not sure that they are going to be accepted by RSAC, because technically they have not been personally persecuted; yet, I think we can say that these are not people we should be sending back.

When the minister cancelled the B-l list, he said that he wanted a case-by-case review of all cases.

We felt that to be a fallacy. The very purpose of the program was to accommodate those we did not want to return because of the horrendous situation in their home country, notwithstanding that, technically, they do not fit the Convention refugee definition.

This would provide the individual case review that the minister was asking for, while at the same time making it possible to deal compassionately with these people.

I am deeply concerned for these people; they are the ones I work with most. Most are on the borderline of being refugees, and the difference can be that the troops came to the door and called out "his" name before they went through the shop and he ran out the back door, or perhaps they just tried to grab all the males of a certain age in the village, taking them out to be murdered, in some cases.

If the Board had the power to deal with cases in that fashion, that would be a reasonable way of dealing with the situation.

I would like to see the eligibility and the credible pre-screening phase, as well as the provision dealing with the refusal of those who are declared to be a security and/or criminal risk to the country, removed from the bill completely, by way of an amendment.

I believe it is possible to do so, without changing the nature of the bill, which is, basically, to set up a totally new system for dealing with refugees, based on an oral hearing before this Refugee board.

This is a complete, and welcome, departure from what we have today. The pre-screening will add steps which will cause time lags, which would be unfair to the refugees coming into the country.

To give it a wider scope, the eligibility provisions give no discretion whatsoever, as I read the bill, to the Adjudicator or the Refugee Division member to say that, despite the fact that a person came from an Article 33 country, he or she should not be returned to that country, for certain reasons. Those reasons could include having connections with Canada.

[*Traduction*]

village. Peut-être des militaires étaient-ils venus massacrer la population, encore que pas nécessairement sa propre famille.

Je connais le cas d'une famille dans laquelle une des filles avait été éviscérée, le père décapité, et les corps jetés dans la rue. La famille voisine, qui n'avait subi aucun sévice physique, saisie de panique, s'était enfuie, et a fini par se retrouver ici.

Je ne suis pas certaine que le CCSR l'acceptera, car, techniquement, les membres n'ont pas été personnellement persécutés; pourtant, ce sont là des gens qui, à mon avis, ne devraient pas être renvoyés chez eux.

Lorsque le Ministre a supprimé la liste B-1, il a déclaré qu'il voulait que tous les cas soient examinés un à un.

Cela nous a paru procéder d'un faux raisonnement. Le but même du programme est d'accueillir les gens dont nous ne voulions pas qu'ils retournent chez eux à cause des horreurs de la situation dans leur pays d'origine, en dépit du fait que, techniquement, ils ne répondent pas à la définition de réfugié au sens de la Convention.

Cela permettrait d'effectuer l'examen cas par cas dont parlait le Ministre, tout en nous permettant de faire preuve de compassion à l'égard de ces gens-là.

Leur sort m'inquiète beaucoup; c'est avec ce genre de personne que je travaille le plus souvent. La plupart sont des cas marginaux en tant que réfugiés, la seule différence étant que des militaires sont peut-être venus à la porte de l'un d'entre eux et ont appelé «son» nom avant d'entrer, pendant qu'il s'enfuyait par la porte de derrière; ou que peut-être, les militaires voulaient simplement arrêter tous les hommes d'un certain âge dans le village et, dans certains cas, les emmener ailleurs pour les assassiner.

Si la Commission avait le pouvoir de traiter les cas de cette manière, ce serait une façon raisonnable de régler la situation.

Je voudrais que les conditions d'admissibilité et la phase de présélection en fonction du bien fondé de la revendication, ainsi que la disposition relative au rejet de personnes considérées comme présentant un risque sur le plan de la sécurité ou sur le plan criminel pour notre pays, soient complètement éliminées du projet de loi, grâce à un amendement.

Cela me paraît réalisable, sans pour cela modifier l'objet essentiel du projet de loi, qui est d'établir un système totalement nouveau de traitement des réfugiés, fondé sur une audience orale devant cette commission des réfugiés.

Cela constitue une méthode complètement différente, et tout à fait bienvenue, par rapport à ce qui existe aujourd'hui. La présélection crée des étapes supplémentaires qui entraîneront des retards, ce qui serait injuste à l'égard des réfugiés qui viennent au Canada.

Sur un plan plus général, les dispositions relatives à l'admissibilité ne laissent aucun pouvoir discrétionnaire, selon mon interprétation du projet de loi, à l'arbitre ou aux membres de la section du statut des réfugiés qui lui permette de dire que bien qu'une personne soit venue d'un pays relevant de l'article 33, elle ne devrait pas être renvoyée dans ce pays, pour certaines raisons. Une des raisons pourrait être le fait d'avoir des contacts au Canada.

[*Text*]

Many countries that have some form of a "return to first asylum country" rule look at that as a possible provision.

If a person has close relatives in Canada and none in the country that he has transited through, whether for a short or long time, or if he is frightened in that country, for whatever reason—perhaps people in that country are pursuing him, or agents of the government of his own country are pursuing him—an exception can be made.

I can give you two quick case examples.

A Salvadorean man was working in the management of a company. When the workers went on strike, he identified with the workers and went on strike with them. He was called in and asked to inform on the internal structure of the strike organization, and he refused. It was made clear that he would have to leave the company. He then found people who were agents of the Intelligence Service of El Salvador following him around. In addition, he had already been arrested in his younger days and tortured, and was freed only because his brother had known a judge, whom he managed to bribe rather handsomely.

This individual decided to go to Belize to get out of their sight, in the hope that the authorities would leave his family alone. He wanted to go back home, but his mother told him that a number of people in his situation who were associated with the same groups had "disappeared" and perhaps been murdered, and their bodies had been found. She told him not to go back home.

So, he fled to the United States. He went through the determination process there and was found not to be of refugee status. The reason given was that El Salvador is a democratic country. But, he felt he could not return home. He had been told by his family that the situation was still very tense. If he were to suddenly appear on the scene, he would be targeted again.

So, he came to Canada, and I think he has a good chance of being accepted by RSAC.

There are many reasons why people do not come directly to Canada, many of them relating to the fact that refugees are human beings, and it is hard to expect them to realize that, if they do not run to Canada the instant they leave their country, then they don't have a chance of being accepted here.

The credibility screening, if done properly, I submit, is going to be a duplication of the hearing. If it is not done properly, it will be unfair to people coming from the "not usual refugee producing" countries, places like Fiji, which is certainly producing some genuine refugees. This is a totally new wave, people on whom we do not have full information.

Obviously there are other parts of Bill C-55 with which I am concerned. With respect to the appeal aspect, I can give you countless cases of people who produce the most important evidence at the very last minute. These people trust me, if they trust anybody, because I am brought to them by their own eth-

[*Traduction*]

De nombreux pays qui ont un règlement prévoyant un «retour à un pays de premier asile» considèrent qu'il s'agit là d'une disposition possible.

Si quelqu'un a de proches parents au Canada et n'en a aucun dans le pays par lequel il a transité, qu'il y soit resté longtemps ou pas, ou s'il craint pour sa personne dans ce pays, pour quelque raison que ce soit—il y a peut-être là-bas des gens ou des agents du gouvernement de son pays d'origine qui le poursuivent—une exception peut être faite.

Permettez-moi de vous donner deux brefs exemples.

Un Salvadorien travaillait comme gestionnaire pour une société. Lorsque les ouvriers se sont mis en grève, il a pris leur parti et s'est lui-même mis en grève. Convoqué par la direction, on lui a demandé de jouer le rôle d'informateur sur la structure interne de l'organisation des grévistes, et il a refusé. On lui a alors fait clairement comprendre qu'il serait obligé de quitter la société. Il s'est ensuite aperçu qu'il était partout suivi par des agents des services de renseignement du Salvador. Il avait d'ailleurs été déjà arrêté dans sa jeunesse et torturé, et n'avait été libéré que parce que son frère connaissait un juge qu'il avait réussi à soudoyer en lui versant une somme assez importante.

Cette personne avait donc décidé de se rendre à Belize pour échapper à ses persécuteurs, en espérant que les autorités ne toucheraient pas à sa famille. Il aurait bien voulu rentrer chez lui, mais sa mère lui avait dit qu'un certain nombre de personnes dans la même situation que lui et qui étaient liées aux mêmes groupes avaient «disparu» et avaient peut-être été assassinés, et que leurs corps avaient été retrouvés. Elle lui avait donc dit de ne pas revenir.

Il s'enfuit donc aux États-Unis où, à l'issue du processus habituel, les autorités décidèrent qu'il n'avait pas le statut de réfugié. La raison invoquée était que le Salvador était un pays démocratique. L'intéressé savait pourtant qu'il ne pouvait pas rentrer dans son pays car sa famille lui avait dit que la situation était toujours très tendue et que s'il réapparaissait soudainement sur la scène, il redeviendrait de nouveau une cible.

C'est pourquoi il est venu au Canada, et je crois qu'il a de bonnes chances d'être accepté par la CCSR.

Les gens ne viennent pas directement au Canada pour toutes sortes de raisons qui ont souvent trait au fait que les réfugiés sont des êtres humains, et qu'il est difficile de s'attendre à ce qu'ils se rendent compte que, s'ils ne se précipitent pas au Canada dès l'instant où ils quittent leur pays, ils n'ont aucune chance d'être acceptés ici.

À mon avis, si l'examen de crédibilité est correctement fait, il ne fera que répéter l'audience. S'il est mal fait, il sera injuste à l'égard des personnes qui viennent des pays qui «ne produisent pas habituellement des réfugiés», tel que les Îles Fiji, qui produisent incontestablement de véritables réfugiés». Il s'agit là d'une vague totalement nouvelle de personnes sur lesquelles nous ne possédons que des renseignements incomplets.

Manifestement, d'autres parties du projet de loi C-55 me préoccupent. En ce qui concerne l'appel, par exemple, je pourrais vous donner d'innombrables exemples de personnes qui présentent les éléments de preuve les plus importants à la toute dernière minute. S'il y a quelqu'un en qui ces gens ont con-

[*Text*]

nic groups and by their friends. However, if they have been tortured, it is very difficult for them to relate the details of what took place. Many times at the end of the claim—sometimes even after the fact—they finally get up their courage and tell what really happened.

If these people are put through any sort of a summary procedure, if they are put in a situation where they have to have what I call "duty" counsel, counsel not of their own choosing, or if their evidence could convict people back home, they will be afraid to be fully forthcoming.

It takes time for them to give it to me. If they have counsel whom they see as being paid for by the government that is keeping them in jail, they are not going to do a proper job of telling their story.

Refugees are human beings. We are designing a system for human beings. The simplest process would be to bring them in, put them before the Refugee Board, and let the Refugee Board make its decision.

There could be a simple paper review, which could be, as the lawyers say, quite expeditious.

At that stage, if they are found to be "manifestly unfounded", as the poor Portugese and Turks and some of the others coming into the system have been, then let them be sent back home. If they want to appeal—which I think is very unlikely—let them do so from their home country. Once they get back home, they will simply realize that the game is up. Let the others have the full judicial protection.

With this kind of a system, we could be sure of protecting the genuine refugee. I do not believe, given adequate resources, that it would necessarily be any longer than the system proposed by the government.

Mr. Oddleifson: The next speaker is Mr. Mario Allende from Chile. He is a supervisor of the Immigration and Settlement Program for Catholic Social Services.

Mr. Mario Allende, Supervisor, Immigration and Settlement Program, Catholic Social Services: My name is Mario, and I am a person who came from Chile almost 12 years ago. It is not only because I consider myself to still be a refugee that I have followed, with attention and concern, the discussions regarding the refugee determination procedure and its proposed changes; it is also because, for more than 10 years now, I have been working as a social worker with immigrants, refugees and refugee applicants from all around the world, and I have accumulated some level of experience in this matter.

In Canada, a country with social stability, a country which enjoys an atmosphere of freedom and healthy political activity, and where so many things are taken for granted, it is a privilege to witness the democratic process that a piece of legislation goes through before it becomes an Act of Parliament.

[*Traduction*]

fiance, c'est bien moi, car ce sont leurs propres groupes ethniques et leurs amis qui les mettent en contact avec moi. Cependant, s'ils ont été torturés, il est extrêmement difficile pour eux de fournir les détails de ce qui s'est passé. Bien des fois, à la fin du processus de revendication—et parfois même après coup—ils finissent par prendre leur courage à deux mains et me disent ce qui s'est véritablement passé.

Si ces personnes sont soumises à une procédure sommaire de quelque nature qu'elle soit, s'ils sont placés dans une situation qui les oblige à avoir ce que j'appelle un avocat «de service», c'est-à-dire un avocat qu'ils n'ont pas choisi eux-mêmes, ou si leur témoignage risque de condamner certaines personnes dans leur pays, ils hésiteront à tout révéler.

Il leur faut du temps pour se confier à moi. Si leur avocat leur donne l'impression d'être quelqu'un de payé par le gouvernement qui les garde en prison, ils ne conteront pas leur histoire comme il faut.

Les réfugiés sont des êtres humains. Nous sommes en train de concevoir un système destiné à des êtres humains. La méthode la plus simple consisterait à les faire venir, à les faire comparaître devant la Commission des réfugiés, et à laisser celle-ci prendre une décision.

Cela pourrait se résumer à un simple examen de documents, ce qui pourrait être réglé, comme le disent les avocats, de manière fort expéditive.

Si, à ce stade, on constate que leur demande est «manifestement sans fondement», comme cela était le cas des pauvres Turcs et Portugais et de certains des autres qui sont entrés dans notre système, qu'on les renvoie chez eux. S'ils veulent interjeter appel—ce qui me paraît fort peu probable—qu'ils le fassent de chez eux. Une fois rentrés dans leur pays, ils se rendront tout simplement compte que la partie est finie. Accordons donc aux autres une pleine protection judiciaire.

Avec un tel système, nous serions sûrs de pouvoir protéger le véritable réfugié. Je ne pense pas, à condition d'avoir des ressources suffisantes, que cela demanderait nécessairement plus de temps que le système proposé par le gouvernement.

M. Oddleifson: Le témoin suivant est M. Mario Allende, du Chili. Il est superviseur du Immigration and Settlement Program des Catholic Social Services.

M. Mario Allende, superviseur, Immigration and Settlement Program, Catholic Social Services: Je m'appelle Mario, et je suis arrivé du Chili il y a près de 12 ans. Ce n'est pas simplement parce que je me considère encore comme un réfugié que j'ai suivi, avec autant d'inquiétude que d'attention, les discussions concernant la procédure de détermination du statut des réfugiés et les changements proposés à celle-ci; c'est également parce qu'il y a plus de dix ans que je suis employé comme travailleur social auprès des immigrants, des réfugiés et des demandeurs de ce statut du monde entier, et j'ai accumulé une certaine expérience dans le domaine.

Au Canada, pays socialement stable qui jouit d'une atmosphère de liberté et de saine activité politique, et où tant de choses sont considérées comme allant de soi, c'est un plaisir d'être témoin du processus démocratique auquel un texte législatif est soumis avant de devenir une loi du parlement.

[*Text*]

Speaking from my past experience, this not a situation considered "normal" in some other countries.

Other countries, far away from our borders, live through traumatic situations. Their inhabitants suffer the consequences of social upheaval, civil wars, military adventures, and tragedies, which turn their feelings, emotions and perceptions upside down. What was once normal behaviour suddenly becomes strange and abnormal; what was safe to say or to trust becomes dangerous and puts someone's life at risk.

Today, we have the possibility of discussing a bill which we know will affect the lives of many people escaping from situations such as those I have just described, and who have learned to live and survive under a different set of rules and values than those we know.

I do not feel that I have the technical knowledge of the legalities involved in this bill. However, I do feel that I have something to share with you today, and I am certain it is something of which I do have knowledge.

One aspect of the proposed amendments to the refugee determination process which strongly caught my attention is the enormous sense of urgency and speediness which is incorporated into the initial stage of the process.

Bill C-55 establishes a screening period which begins within 72 hours of a person's arrival. This person is to be given a reasonable opportunity to obtain counsel. However, if he is not represented, or is represented by counsel who, in the opinion of the adjudicator, is not ready or able to proceed, this person shall be represented, unless he or she elects not to be, by counsel paid for, and designated by, the minister.

It seems to me that, by trying to do it in this way, the rights of any person seeking asylum in Canada, in order to have his case heard and determined on its own merits by a competent and independent body, are in danger.

First, the government is assuming that a person who is frightened, escaping or running away from a life-threatening situation is ready to communicate his fears and intentions to anyone, and is also knowledgeable of the "ins" and "outs" of the refugee determination procedures.

Second, the assumption is made that this person will trust the world enough to open up a personal and private, and most probably physically and emotionally traumatic, past. Finally, the government assumes that this person has made a well-planned and calculated move: this person has been dreaming of coming to Canada to take employment away from our people and to gain economic advantage.

I should say that life is not that clear when having to make certain decisions, such as the ones we are talking about today. Time, opportunity, trust, lawyers, legalities and procedures are very difficult elements to put together.

[*Traduction*]

D'après mon expérience antérieure, ce n'est pas là une situation jugée «normale» dans certains autres pays.

Bien d'autres pays, loin de nos frontières, connaissent des situations traumatiques. Leurs habitants souffrent des conséquences des bouleversements sociaux, des guerres civiles, de l'aventurisme militaire, et de diverses tragédies, qui bouleversent leurs sentiments, leurs émotions et leurs perceptions. Ce qui était autrefois considéré comme un comportement normal devient tout à coup étrange et anormal; ce que l'on pouvait dire et ce en quoi on pouvait avoir confiance devient dangereux et met en danger la vie de quelqu'un.

Aujourd'hui, nous avons la possibilité de discuter un projet de loi qui, nous le savons, aura des répercussions sur la vie de nombreuses personnes qui fuient des situations telles que celles que je viens de décrire, et qui ont appris, pour vivre et survivre, à se conformer à un système de règles et de valeurs différent de celui que nous connaissons.

Je n'ai pas les compétences techniques requises pour discuter du fondement juridique de ce projet de loi. J'ai cependant le sentiment d'avoir quelque chose à vous faire partager aujourd'hui, et je suis certain que c'est quelque chose que je connais bien.

Ce qui m'a frappé dans les amendements proposés au processus de détermination du statut de réfugié, c'est l'impression terriblement cette de l'urgence et de la hâte qui s'attachent à l'étape initiale du processus.

Le projet de loi C-55 établit une période d'examen qui commence 72 heures après l'arrivée d'une personne. On doit donner à celle-ci la possibilité de choisir un avocat. Cependant, si cette personne n'est pas représentée par un conseil qui, selon l'arbitre, n'est pas prêt à agir ni en mesure de le faire—elle doit être représentée, qu'elle le veuille ou non, aux frais du ministre, par un avocat désigné par lui.

Il me semble qu'en essayant de procéder ainsi, les droits d'une personne qui cherche asile au Canada, pour y faire entendre sa cause et la faire juger par un organisme compétent et indépendant, sont menacés.

Premièrement, le gouvernement suppose qu'une personne qui a peur et qui fuit une situation dans laquelle sa vie est menacée, est prête à faire part de ses craintes et des intentions à n'importe qui, et qu'en outre, elle connaît toutes les «subtilités» des procédures de détermination du statut de réfugié.

Deuxièmement, on suppose que cette personne aura suffisamment confiance dans les autres pour révéler un passé personnel et privé au cours duquel elle a très probablement été soumise à des traumas physiques et émotionnels. Enfin, le gouvernement suppose que cette personne a pris une décision parfaitement planifiée et calculée; que son rêve était de venir au Canada pour enlever son emploi à un Canadien et pour en tirer des avantages économiques.

Permettez-moi de vous dire que la vie n'est pas si simple lorsqu'il s'agit de prendre certaines décisions, telles que celles dont nous parlons aujourd'hui. Le moment, l'occasion, la confiance, les avocats, les détails juridiques et les procédures sont des éléments très difficiles à concilier.

[*Text*]

Technically, people can say that I had time to decide to come to Canada. Even though I really had time to think about my life and my future, I would say that it took me almost two and a half years to make the decision to leave my country.

I was arrested in Chile on September 11, 1973. Still under shock because of the tremendous situation occurring in Chile, I was taken to Pisagua, an old historical seaport which was transformed into a concentration camp by the military ruler of my country.

After 18 months in prison, I was sentenced to serve three years of internal confinement.

I can say it in one sentence: I was arrested, tortured, assassinated, resurrected, judged, sentenced and released not only once, but many, many times during those two and a half years of my life.

The same happened with thousands and thousands of people in Chile, and is still happening to many others.

I had time to think about my life, my family, my future, and the lives of many other countrymen. Contrary to what people may believe, I never once thought I would have to leave Chile, my family and my friends. During those first two years after the military coup, it never crossed my mind that I would have to come to Canada in search of peace and happiness. It was only in the last six months prior to receiving Canadian immigration papers that I actually considered the need to leave my country if I wanted to survive and if I aspired to give my family some possibility of a future.

I looked around Chile, and the only reality I discovered was military dictatorship almost everywhere. There was no sign of any kind of a peaceful corner to which we could go in South America.

Our country was, until September 1973, the most secure place on our continent. Until that time, it had been a place of refuge for many persecuted peoples.

I had to overcome fears and concerns until, finally, I was able to make up my mind to attempt to reach the Canadian Embassy in Chile. Fear is an incredible phenomenon.

Uncertainty is also an important component of traumatic situations. Its impact on an individual's life and attitudes, in trying to cope with the reality of uncertainty, is also tremendous and not always well understood by those located outside of that traumatic event.

In my case, initial contacts with Canadian representatives were initiated by some relatives. Later on it was my wife who continued our relationship with the embassy.

Every visit she made to the Canadian office was always accompanied by long hours of nervousness on our part. I did not visit the embassy until I felt brave enough to take the chance of being seen entering it by Chilean policemen or agents. I did not go there until I felt secure enough to do so. Even then, when the Canadian officers asked me to tell my story as to why I wanted to go to Canada, I was not sure I was

[*Traduction*]

Techniquement les gens peuvent dire que j'ai eu le temps de décider de venir au Canada. Bien que j'ai eu le temps nécessaire pour réfléchir à ma vie et à mon avenir, je dirais qu'il m'a fallu près de deux années et demie avant de décider de quitter mon pays.

J'ai été arrêté au Chili le 11 septembre 1973. Encore sous le choc du drame qui se déroulait dans mon pays, j'ai été conduit à Pisagua, un vieux port de mer historique qui avait été transformé en camp de concentration par le chef militaire de mon pays.

Au bout de 18 mois de prison, j'ai été condamné à trois années de cellule.

Je peux résumer tout cela en une seule phrase. J'ai été arrêté, torturé, assassiné, ressuscité, jugé, condamné et libéré non pas une fois, mais une foule de fois pendant ces 30 mois de ma vie.

La même chose est arrivée à des milliers et des milliers de personnes au Chili, et beaucoup d'autres continuent à subir le même sort.

J'ai eu le temps de réfléchir à ma vie, à ma famille, à mon avenir, et à la vie de beaucoup d'autres de mes concitoyens. Contrairement à ce que pourraient penser les gens, il ne m'est jamais venu à l'idée que je serais obligé de quitter le Chili, ma famille et mes amis. Au cours deux années qui ont suivi le coup militaire, jamais je n'ai pensé qu'il faudrait que je vienne au Canada pour y trouver paix et bonheur. Ce n'est qu'au cours des six derniers mois que ont précédé le moment où j'ai obtenu des documents d'immigration canadiens que j'ai vraiment compris qu'il fallait que je quitte le Chili si je voulais survivre et si je tenais à assurer l'avenir de ma famille.

J'ai cherché un peu partout au Chili, et tout ce que j'ai trouvé c'est l'omniprésence de la dictature militaire. Il n'y avait pas un seul endroit tranquille où nous puissions nous réfugier en Amérique du Sud.

Jusqu'en septembre 1973, notre pays était le plus sûr du continent. Jusque là, il avait été un lieu de refuge pour de nombreuses personnes persécutées.

J'ai dû surmonter mes craintes et mes préoccupations avant de décider finalement de tenter d'atteindre l'Ambassade du Canada au Chili. La peur est un phénomène incroyable.

L'incertitude est également un élément important des situations traumatiques. Son effet sur la vie et l'attitude d'un individu qui essaye de faire face à la réalité de cette incertitude, est aussi considérable et n'est pas toujours bien compris par ceux qui ne sont pas touchés par cet événement traumatique.

Dans mon cas, ce sont des membres de ma famille qui ont pris les premiers contacts avec des représentants canadiens. Par la suite, c'est ma femme qui a continué à entretenir des rapports avec l'Ambassade.

Chaque visite qu'elle faisait était toujours accompagnée par de longues heures de nervosité de notre part. Je ne me suis rendu à l'Ambassade que lorsque je me suis senti suffisamment courageux pour risquer qu'un policier ou des agents chiliens me voient y pénétrer. Je n'y suis allé que lorsque je me suis senti suffisamment sûr. Même alors, lorsque les agents canadiens m'ont demandé de leur dire pourquoi je voulais me ren-

[*Text*]

doing the right thing by telling them that I had problems with the Chilean authorities and that I had spent years in prison and in concentration camps and that, even at that time, I was risking my security and my life because I was serving time of internal exile under surveillance.

Were the officers aware of my fears and hesitations? Why did I have to trust them by telling them all?

Let me assure this committee that it took me much more than 72 hours to figure out what to do in terms of how to contact the Canadian authorities or representatives. It took me more than 72 days to overcome my fears. It took me more than 7.2 years to start believing in legalities and procedures again.

I wonder how realistic and fair the expectations of the government are in terms of implementing a screening process in the first 72 hours after a person's arrival? This rapid screening is threatening to the principle of universal access to independent decision-making.

Canada has much more to offer than this narrow piece of legislation. The efforts made by non-governmental organizations and the energies of several committees are reflected in an alternative proposal which we are endorsing. I really hope you will take our personal experience into account. Thank you.

Mr. Oddleifson: Madam Chairman, Mr. Tom Parlee is with the Anglican Church. He is the refugee contact person for the Primates World Relief and Development Fund and represents those among us, of the five different faiths, whose concerns are based on a spiritual outlook.

Mr. Tom Parlee, Primates World Relief and Development Fund: Good morning, Madam Chairman and honourable members of the Senate.

First, I would like to give you a short background summary of my experience.

I have worked with the Edmonton Diocese of the Anglican Church in mission education for six years. Approximately 18 months ago I was invited to attend a consultation for the Primates World Relief and Development Fund, Refugee Section, in Montreal. There, I became involved with our refugee program and the history of the Anglican Church, and also the world situation as it was then and is today.

Since that time, I have been working solely on the refugee awareness program in our church. I was invited to join this Coalition in September.

I have been asked to present the views of the religious bodies which are members of this Coalition. In some ways, that is difficult to do, because I am not a Buddhist nor a Moslem; I am a Christian. However, I think all the religious bodies which are members are coming from the same direction, notwithstanding that they believe in different spiritualities.

What I want to present today is the Christian analogy, where Christians stand with respect to the refugee issues. I

[*Traduction*]

dre au Canada, je n'étais pas certain d'agir comme il fallait en leur disant que j'avais eu des problèmes avec les autorités chiliennes, que j'avais passé des années en prison et dans des camps de concentration et que, même à l'époque, je risquais ma sécurité et ma vie parce que j'étais un exilé «interne» sous surveillance.

Ces agents se rendaient-ils compte de mes craintes et de mes hésitations? Pourquoi fallait-il que je leur fasse confiance en leur disant tout?

Permettez-moi d'assurer à ce comité qu'il m'a fallu plus de 72 heures pour décider de ce qu'il fallait faire pour contacter les autorités ou les représentants canadiens. Il m'a fallu plus de temps que cela pour commencer à croire à nouveau à la valeur des dispositions légales et des procédures.

Je me demande dans quelle mesure le gouvernement fait preuve de réalisme et d'impartialité lorsqu'il veut mettre en œuvre un processus d'examen dans les 72 heures qui suivent l'arrivée d'une personne? Cet examen rapide menace le principe d'accès pour tous à une décision indépendante.

Le Canada a bien plus à offrir que ce texte législatif étriqué. Les efforts déployés par des organismes non gouvernementaux et plusieurs comités sont concrétisés dans une proposition de remplacement à laquelle nous donnons notre aval. J'espère fermement que vous tiendrez compte de notre expérience personnelle. Merci.

M. Oddleifson: Madame la présidente, M. Tom Parlee appartient à l'Église anglicane. Il est la personne contact avec les réfugiés pour le Fonds du Primat pour le secours et le développement mondial et il représente ceux d'entre nous, appartenant aux cinq fois différentes, dont les préoccupations ont un fondement spirituel.

M. Tom Parlee, Fonds du Primat pour le secours et le développement mondial: Bonjour, madame la présidente et honorables membres du Sénat.

Je voudrais tout d'abord vous présenter un bref aperçu de mon expérience.

J'ai travaillé comme missionnaire pendant six ans pour le diocèse anglican d'Edmonton. Il y a environ 18 mois, j'ai été invité à assister à une consultation pour la section des réfugiés du Fonds du Primat pour le secours et le développement mondial, à Montréal. C'est alors que j'ai commencé à m'intéresser de plus près à notre programme en faveur des réfugiés, à l'histoire de l'Église anglicane, ainsi qu'à la situation mondiale telle qu'elle était alors et qu'elle est aujourd'hui.

Depuis, je travaille uniquement pour le Programme de sensibilisation des réfugiés dans notre église. J'ai été invité à devenir membre de cette Coalition en septembre.

On m'a demandé de présenter les vues des organismes religieux membres de cette Coalition. À certains égards, il est difficile de le faire, car je ne suis ni bouddhiste ni musulman; je suis chrétien. Cependant, je crois que les organismes religieux qui sont membres ont la même orientation en dépit de leurs convictions spirituelles différentes.

Ce que je voudrais vous exposer aujourd'hui c'est la position des Chrétiens à l'égard des problèmes relatifs aux réfugiés. Si

[*Text*]

would like to quote some scripture from the Old Testament and the New Testament.

From Deuteronomy, in the Old Testament: A wandering Armenian was my father, and I went down into Egypt and sojourned there, few in number. The Lord heard our voice and saw our affliction, our toil, and our oppressions, and the Lord brought us out of Egypt.

From Exodus, which is one of the bases of Jewish belief: You shall not oppress a stranger. You know the heart of a stranger for you were strangers in the land of Egypt.

In the New Testament, there is the story of a samaritan who was a stranger in Israel; yet he reached his hand out and helped a man by the side of the road.

I would also like to quote a section of Matthew, Chapter 25:42-45. Christ said:

> I was hungry but you would not feed me, thirsty and you would not give me drink; I was a stranger but you would not welcome me in your home, naked but you would not clothe me; I was sick and in prison but you would not take care of me. I tell you indeed, wherever you refused to help one of the least important ones, you refused to help me.

Christians, and other church bodies all over the world, have been working very hard on refugee issues, because the refugees are the strangers in our land.

There are many passages of scripture which speak of refugees, the homeless, the persecuted. Christ was one himself. Refugees are certainly not a new phenomenon, as you have heard from these scriptures, which date back many thousands of years.

The passage in Matthew is very specific. Christ calls on us to be compassionate. In my thinking, and in the thinking of my colleagues, Bill C-55 is not compassionate.

I would like to give you the example of a young Salvadorean man who witnessed the shooting of his family. He was fortunate enough to flee, crossing the border illegally into Guatemala, Mexico and into the United States. He had a fear that he was being followed by his persecutors. He had forged papers, because that is all he could get.

Under this new legislation, his story is not necessarily heard. He is merely examined to determine whether or not he should, or can, be sent away.

The United States abides by Section 33 of the Convention. Yet, there is a large detention centre in Texas where people are forced to stay for many months.

Is this where we want to send this man?

The pre-screening system might be appropriate for categorizing animals, but it is neither compassionate nor appropriate for categorizing human beings. It fails to consider psychological trauma and what that can do to a person.

The lack of an appeal system, except on grounds of legal technicalities, hangs over this whole process. It puts increasing pressure on the refugee claimant, and some will inevitably make mistakes that could get them sent back to their deaths.

[*Traduction*]

vous me le permettez, j'évoquerai l'Ancien testament et le Nouveau testament.

Du Deutéronome, dans l'Ancien testament: Mon père était un arménien errant, et je me suis rendu en Égypte et y ai séjourné, et rares étaient mes compagnons. Le Seigneur a entendu notre voix et a vu notre affliction, notre peine, l'oppression dont nous étions victimes, et le Seigneur nous a conduits hors d'Égypte.

De l'Exode, qui est un des fondements de la foi juive: Tu n'opprimeras pas un étranger. Tu sais ce qu'a dans son cœur un étranger car vous étiez des étrangers en Terre d'Égypte.

Dans le Nouveau testament, il y a l'histoire d'un Samaritain qui était un étranger en Israël; pourtant, il a tendu la main pour aider un homme au bord de la route.

Je voudrais également évoquer un passage de Matthieu, chapitre 25:42-45. Le Christ a dit:

> J'avais faim et vous ne m'avez pas donné à manger; j'avais soif et vous ne m'avez pas donné à boire; j'étais un étranger mais vous ne m'avez pas accueilli dans votre maison; j'étais malade et prisonnier et vous n'avez pas voulu me soigner. Je vous le dis en vérité, chaque fois que vous avez refusé d'aider un des êtres les plus humbles, vous avez refusé de m'aider.

Les Chrétiens, et les membres d'autres confessions dans le monde entier, travaillent très fort à résoudre le problème des réfugiés, car ceux-ci sont les étrangers chez nous.

De nombreux passages des Écritures évoquent les réfugiés, les sans-abris, les persécutés. Le Christ en fut un lui-même. Les réfugiés ne représentent certainement pas un phénomène nouveau, comme vous l'ont montré ces Écritures qui remontent à des milliers d'années.

Le passage dans Matthieu est très précis. Le Christ nous appelle à la compassion. De l'avis de mes collègues et du mien, le projet de loi C-55 ignore la compassion.

J'aimerais vous donner un exemple d'un jeune Salvadorien qui a vu sa famille abattue devant lui. Il a réussi à s'enfuir, à franchir illégalement la frontière et à passer successivement au Guatemala, au Mexique et aux États-Unis. Il avait peur d'être poursuivi par ses persécuteurs. Il avait de faux papiers, parce que c'est tout ce qu'il avait pu obtenir.

En vertu de la nouvelle loi, il ne pourra pas nécessairement raconter son histoire. Il sera simplement examiné afin de déterminer s'il devrait, ou peut, être renvoyé dans son pays.

Les États-Unis respectent l'article 33 de la Convention. Pourtant, il existe un grand centre de détention au Texas où les gens sont contraints de passer de nombreux mois.

Est-ce là où nous voulons envoyer cet homme?

Le système de pré-sélection convient peut-être lorsqu'il s'agit de répartir des animaux par catégories, mais la compassion n'y a pas de place et il ne convient guère au tri des êtres humains. Il ne tient aucun compte des traumatismes psychologiques et de leurs effets sur une personne.

L'absence d'un système d'appel, sauf pour des raisons juridiques purement techniques, compromet l'ensemble du processus. Celui qui revendique le statut de réfugié est ainsi soumis à des pressions croissantes, et il est inévitable que certains com-

[*Text*]

A compassionate approach would ensure that all refugee claimants in Canada would have universal access to the administrative procedure without prescreening, as outlined in Section 48.01(b).

In the scripture quoted above, Christ shows us, yet again, his respect for the individual in need. He does not lump together all the suffering; he is very specific. He singles out things likes homelessness, nakedness, hunger.

Christ always treated persons as individuals, with unique characteristics, stories and concerns. In my estimation, Bill C-55 does not.

The individual story is not even allowed to be told unless the claimant passes this first test. This treatment shows no respect for the individual. There is no tolerance for the possibility that a person's claim might be valid if he or she fails the first test.

In order to truly respond to the individual, the Bill must include an oral hearing for every claimant before a qualified decision-making body. We advocate a one-step process to assess each claim.

The passage from Matthew also expresses the command to be "giving". We are to give, not just when it is convenient or when it fits our needs; we are to give because it is just and right.

Bill C-55 is not giving. Its whole tone and intent is to cut back on the number of refugee claimants coming to our shores: the alleged abusers, the so-called queue jumpers.

The legislation is mean-spirited. It is hostile and suspicious. It presumes claimants are out to abuse the system and take advantage of Canada. It puts the sole emphasis on the refugee stating his case. It treats refugees like criminals and denies them the basic rights which are outlined in our Charter of Rights, Sections 7 and 12.

The thing that bothers me most is that Canada, through this legislation, will reverse its reputation as a caring nation. We have a good record internationally when it comes to treating refugees with justness and fairness. Bill C-55, if passed, will change that.

The pre-screening mechanism violates the UNHCR Convention, which obliges us to examine all claims fully. The proposed appeal mechanism does not coincide with the refugee determination procedural standards which Canada actively promotes internationally.

Canada has declared its intention to keep asylum seekers out by using deterrent measures, and to remove those claimants back to the so-called "safe" countries, the countries which comply with Article 33 of the Convention.

However, I have to say that there are no guarantees that those countries will remain as they are now. They may changes

[*Traduction*]

mettent des erreurs et risquent d'être renvoyé à une mort certaine.

Une démarche empreinte de compassion permettrait à tous les demandeurs du statut de réfugié au Canada d'avoir accès à la procédure administrative sans sélection préalable, comme le prévoit le paragraphe 48.01(b).

Dans le passage des Écritures évoqué ci-dessus, le Christ nous montre encore une fois son respect pour l'être dans le besoin, Il ne confond pas indifféremment tous ceux qui souffrent; il se montre très précis. Il distingue les sans-logis des affamés ou de ceux qui sont nus.

Le Christ a toujours traité les êtres humains comme des individus qui ont chacun des caractéristiques, un passé et des préoccupations bien à eux. À mon avis, le projet de loi C-55 ne le fait pas.

Le demandeur n'est même pas autorisé à raconter sa propre histoire avant d'avoir satisfait au premier critère. C'est là le traiter avec un manque de respect absolu. Rien ne prévoit la possibilité que la demande de quelqu'un soit valide s'il ne satisfait pas au premier critère.

Pour pouvoir vraiment répondre aux besoins de l'individu, le projet de loi doit prévoir pour chaque demandeur une audience devant un organisme de prise de décision qualifié. Nous recommandons que l'évaluation de chaque demande soit faite en une seule étape.

Le passage de Matthieu recommande également d'être «donnant». Il faut donner, pas seulement lorsque c'est commode ou que cela convient à nos besoins; il faut donner parce qu'il est juste de le faire.

Il n'y a pas de générosité dans le projet de loi C-55. Tout, dans son ton et dans ses intentions, nous montre qu'elle doit servir à réduire le nombre des personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui débarquent sur nos côtes: ceux qui, prétendument, abusent du système, ceux qui resquillent.

Il y a quelque chose de mesquin dans l'esprit de ce projet de loi. Il est hostile et méfiant. Il suppose que les demandeurs ne sont là que pour exploiter le système et le Canada. Il met tout l'accent sur la présentation de son cas par le réfugié. Il traite celui-ci comme un criminel et lui refuse les droits élémentaires dans notre Charte des droits, aux articles 7 et 12.

Ce qui me gêne le plus c'est qu'en adoptant une telle loi, le Canada perdra sa réputation de nation bienveillante et généreuse. Sur le plan international, nous avons la réputation de traiter les réfugiés avec justice et équité. Si le projet de loi C-55 est adopté, il ne restera plus rien de tout cela.

Le mécanisme de pré-sélection enfreint la convention du HCR, qui nous oblige à exprimer dans le détail toutes les revendications. Le mécanisme de réfugié que le Canada promeut activement sur le plan international.

Le Canada a déclaré son intention d'empêcher l'entrée des demandeurs d'asile en utilisant des mesures de dissuasion, et en renvoyant ces demandeurs dans les pays dits «sûrs», c'est-à-dire ceux qui respectent l'article 33 de la Convention.

Je dois cependant dire que rien ne garantit que ces pays demeureront ce qu'ils sont aujourd'hui. Il se pourrait qu'ils

[*Text*]

their minds if they get an influx of refugees from Canada. We have no control over a refugee once we send him back.

Christ commands us to love one another as he loves us. We are told to act on behalf of the persecuted, the lost, the homeless, the refugee, in the name of love, love that has no bounds.

The minute we get tied up in regressive rules and regulations, we are putting bounds on our love. We are ignoring Christ's command.

From the Church's viewpoint, the refugee determination process must be free from rules or limits on our love. It must listen to the needs of the individual. It must respect each claimant as a child of God and not approach him or her as a possible cheater.

We have to be given repeated opportunities in God's grace. This bill must give people a second chance, or even repeated chances, through a fair appeal system. This legislation must be compassionate, just, life-giving, respectful, and written and administered with love and concern.

We challenge the government to admit the flaws in this bill and to draft new legislation, or make the proper amendments to this bill, to meet the commandment of Christ to love.

Thank you very much.

Mr. Oddleifson: Mr. Nabi Ahmadyar is a spokesperson for the Afghan Freedom Society. He is a volunteer with the Edmonton Immigration Services Association, as an interpreter, and he works directly with Afghan refugees.

Mr. Nabi Ahmadyar, Afghan Freedom Society of Edmonton: Good morning Madam Chairman and honourable senators.

Ethnic communities here in Edmonton would like to express their shock at the measures contained in Bill C-55.

The communities believe that Canada has both a moral and a legal obligation to admit and protect refugees. Bill C-55 reflects neither.

Members of the ethnic communities feel that Canadians, and those who have proposed the new refugee bill, should put themselves in the place of those individuals who will be forcibly removed from Canada to face arbitrary detention, torture or execution.

The Canadian Government is trying to sell Bill C-55 by saying that it will control abuse. However, most refugees who are trying to reach the Canadian border are not abusers or queue jumpers; rather, they are fleeing, and they have no choice but to accept the risk.

Because the Canadian Government has accepted the policy that refugees should be selected at the Canadian embassies

[*Traduction*]

changent d'avis s'ils voient arriver un flot de réfugiés du Canada. Une fois que nous l'avons renvoyé nous n'avons plus aucun contrôle sur un réfugié.

Le Christ nous ordonne de nous aimer les uns les autres comme il nous a aimé. On nous dit de défendre les êtres persécutés, perdus, sans abri, les réfugiés, au nom de l'amour, d'un amour sans limite.

Dès l'instant où nous nous empêtrons dans des règles et des règlements rétrogrades, nous imposons des limites à cet amour. Nous ignorons le commandement du Christ.

Du point de vue de l' Église, le processus de détermination du statut de réfugié doit être libre de toute règle ou contrainte imposée à notre amour. Il doit tenir compte des besoins de l'individu. Il doit respecter chaque demandeur car celui-ci est fils de Dieu, et il ne doit pas le traiter comme s'il s'agissait peut-être d'un tricheur.

Nous avons besoin de plus d'une seule chance, par la grâce de Dieu. Ce projet de loi donnera aux gens une seconde chance, ou même des chances répétées, grâce à un système d'appel équitable. Cette loi doit être généreuse, juste, vivifiante, respectueuse de l'être humain, et elle doit être écrite et administrée avec amour et compassion.

Nous invitons le gouvernement à reconnaître les défauts de ce projet de loi et à rédiger un nouveau texte, ou à lui apporter des amendements appropriés, afin d'obéir au commandement du Christ qui nous dit d'aimer nos prochains.

Merci beaucoup.

M. Oddleifson: M. Nabi Ahmadyar est porte-parole de la Afghan Freedom Society. Il travaille comme bénévole pour la Edmonton Immigration Services Association, auprès de laquelle il remplit les fonctions d'interprète et il travaille en prise directe avec des réfugiés afghans.

M. Nabi Ahmadyar, Afghan Freedom Society of Edmonton: Bonjour, Madame la Présidente et honorables sénateurs.

Les collectivités ethniques d'Edmonton tiennent à exprimer leur stupéfaction devant les mesures contenues dans le projet de loi C-55.

Ces collectivités estiment que le Canada a une obligation morale et légale d'admettre et de protéger les réfugiés. On ne trouve aucune trace de cette obligation dans le projet de loi C-55.

Les membres des collectivités ethniques pensent que les Canadiens, et ceux qui ont proposé le nouveau projet de loi concernant les réfugiés, devraient se mettre à la place des personnes qui seront expulsées de force du Canada et risquent ainsi un emprisonnement arbitraire, la torture ou l'exécution.

Le gouvernement canadien essaye de nous faire accepter le projet de loi C-55 en disant qu'il permettra de contrôler les abus. Cependant, la plupart des réfugiés qui essaayent d'atteindre la frontière canadienne ne sont ni des gens qui abusent de la situation ni des resquilleurs; il s'agit tout simplement de personnes en fuite, qui n'ont d'autre choix que d'accepter le risque.

Comme le gouvernement canadien a adopté pour politique que les réfugiés devraient être choisis aux ambassades cana-

[*Text*]

abroad and not on Canadian soil, Canadian officials abroad are applying immigration policy and requirements to refugee applications, as a result of which they are rejecting a large number of these refugees.

For many of these refugees, there is no other option than to come to Canada to plead with the government to hear their individual case.

Everybody, by nature, loves the place where he or she was born, raised, educated and enjoyed life with relatives, friends and people of the community and society. Refugees do not leave home by choice.

In Afghanistan, the Soviet invasion forced 6,000,000 people to leave their homeland, to live as refugees in Pakistan, Iran, India, and elsewhere in the world. To this day, there is war in every corner of that country.

According to the United Nations High Commissioner for Refugees, between 10,000 and 20,000 people are leaving Afghanistan every month.

I have spent several years living and studying here in Canada. My son was born in the City of Edmonton and my daughter was born in the National Capital, Ottawa. When I finished my studies in 1977, I went back to Afghanistan, to serve the Afghan society. I was teaching at Kabul University.

The Soviet invasion of Afghanistan changed the whole situation, such that people like myself had no choice but to leave the country.

People fleeing their home country do so because they have a fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, or political opinion. Most of these people live in hiding or carry false identification, even in their home country.

They are forced to escape in a hurry, leaving everything behind. For some, this means leaving behind their papers and documents. Many people travel through mountains, forests and across oceans, in order to cross a border where they do not need to have the proper documents or true identication. A few who are required to present documents have false identities.

If they do not escape, they would be arrested and put in jail for the rest of their lives.

In the case of Afghanistan, thousands of people in the process of escaping their home country have been killed by the Soviet Red Army. Hundreds of university professors, medical doctors, engineers, and lawyers have been arrested while attempting to escape, and have faced torture, execution, or the prospect of remaining in prison as long as the Soviety Red Army occupies Afghanistan.

May international human rights organizations have lists of names of people who have been arrested in the process of escaping their home countries.

Many refugees arriving at the Canadian border are not in a position to present proper documents to the Canadian Immi-

[*Traduction*]

diennes à l'étranger et non pas sur le sol canadien, les fonctionnaires canadiens à l'étranger appliquent la politique et les exigences des services d'immigration aux demandes des réfugiés, ce qui fait qu'un grand nombre d'entre eux se trouvent éconduits.

Pour beaucoup de réfugiés, il n'y a d'autre solution que de venir au Canada supplier le gouvernement d'entendre chacun d'entre eux.

Il est tout naturel que chacun aime le lieu où il est né, où il a été élevé, où il a fait ses études et a heureusement vécu avec ses parents, ses amis et les membres de la collectivité et de la société. Ce n'est pas par choix que les réfugiés quittent leur pays.

En Afghanistan, l'invasion soviétique a contraint six millions de personnes à quitter leur pays et à se réfugier au Pakistan, en Iran, en Inde, et un peu partout ailleurs dans le monde. Aujourd'hui encore, aucun coin de ce pays n'est épargné par la guerre.

Selon le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, de 10 000 à 20 000 personnes quittent l'Afghanistan chaque mois.

Il y a plusieurs années que je vis au Canada et j'y ai fait des études. Mon fils est né à Edmonton et ma fille, dans la Capitale nationale, à Ottawa. Lorsque j'ai fini mes études en 1977, je suis retourné en Afghanistan pour servir la société de mon pays. J'enseignais à l'université de Kaboul.

L'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques a tout changé, si bien que la seule solution pour des personnes comme moi a été de quitter le pays.

Les gens qui fuient leur pays le font parce qu'ils ont peur d'être persécutés pour des raisons de race, de religion, de nationalité, ou d'opinion politique. La plupart d'entre eux se cachent ou ont des faux papiers, même dans leur pays natal.

Ils sont contraints de partir brusquement et de tout laisser derrière eux. Pour certains, cela signifie qu'ils ont laissé leurs papiers d'identité et documents. Beaucoup franchissent des montagnes, des forêts et des océans, pour pouvoir passer une frontière où ils n'auront pas besoin de présenter les documents appropriés ou leurs vrais papiers d'identité. Quelques-uns d'entre eux, lorsqu'ils sont obligés de le faire, présentent de faux papiers.

S'ils ne s'enfuyaient pas, ils seraient arrêtés et emprisonnés pour le restant de leur vie.

En Afghanistan, des milliers de personnes qui fuyaient leur pays natal ont été tuées par l'Armée rouge soviétique. Des centaines de professeurs d'université, de médecins, d'ingénieurs et d'avocats ont été arrêtés alors qu'ils essayaient de s'échapper, et ont été torturés, exécutés, ou confrontés à la perspective de rester en prison aussi longtemps que l'armée soviétique occupera l'Afghanistan.

De nombreuses organisations internationales de défense des droits de la personne ont des listes de noms de gens qui ont été arrêtés au moment où ils cherchaient à s'échapper de leur pays natal.

Bien des réfugiés qui arrivent à la frontière canadienne ne sont pas en mesure de présenter les documents appropriés aux

[*Text*]

gration authorities. It would be unfair and unjust to penalize those individuals through lengthy detention or to summarily remove them from Canada by means of the eligibility prescreening.

The refugees whose future will be determined by Bill C-55 live in places where they have not been welcomed and where, in most cases, their lives are in danger. Afghan refugees living in India are not safe. They are harassed by the Indian police.

When Soviet Premier Gorbachev visited New Delhi, Afghan refugees who had protested the Soviet invasion of Afghanistan were arrested by the Indian police, beaten, and put into prison without trial. Many of those people have been deported back to Afghanistan, to face execution or life imprisonment. I was personally a witness to one occasion of deportation at New Delhi International Airport.

In Pakistan, where more than 3,000,000 Afghan refugees live, the refugee camps are being bombarded by Soviet jets. Living in a refugee camp in Pakistan is very unsafe.

There are 2,000,000 Afghan refugees living in Iran. The war between Iran and Iraq has put their lives in danger. The Canadian embassy in Tehran has been closed for a number of years. Afghan refugees living under pressure in Iran do not have the chance to apply for refugee status through Canadian Immigration channels.

The refugees cannot speak English or French and are not familiar with the laws, rules and regulations of Canada. They feel that the Canadian people are generous and that their hearts are open to welcome those individuals who do not have anywhere to live and whose lives are in danger if they stay where they are.

Refugees reaching Canadian soil will not know that, under the proposed Section 45, they will have only one chance to say that they wish to make a refugee claim. They will not be aware that there is provision for their return without any examination or hearing of their individual circumstances, as proposed under Section 48. They will not realize that, notwithstanding the Canadian Charter of Rights, refugees will not have the right of appeal.

The ethnic communities believe that Bill C-55 deprives refugee claimants from a full hearing before an independent decision-making body.

As long as there are, in this world, social, economic and political problems, natural disasters, and wars, there will be refugees.

The refugee problem is one of the most serious social, economic and political problems facing the 21st Century. This global problem has affected the lives of millions of people throughout the world. As long as this problem exists, no one nation, including Canada, can or will live in peace or harmony in the future.

The Canadian Government should introduce a fair and applicable long-term refugee policy. The implementation of

[*Traduction*]

services d'immigration canadiens. Il serait injuste de les pénaliser en les soumettant à une longue incarcération ou de les expulser sans plus de formalité grâce à une pré-sélection fondée sur leur recevabilité.

Les réfugiés dont l'avenir dépend du projet de loi C-55 vivent dans des endroits où ils ne sont pas les bienvenus et où, la plupart du temps, leurs vies sont en danger. Les réfugiés afghans en Inde ne sont pas en sécurité. Ils sont harcelés par la police indienne.

Lorsque le Premier ministre soviétique Gorbachev a visité New Delhi, des réfugiés afghans qui avaient protesté contre l'invasion soviétique de l'Afghanistan ont été arrêtés par la police indienne, battus, et emprisonnés sans autre forme de procès. Beaucoup d'entre eux ont été renvoyés en Afghanistan où l'exécution ou l'emprisonnement à vie les attendait. J'ai été personnellement témoin d'une de ces déportations à l'Aéroport international de New Delhi.

Au Pakistan, où plus de trois millions de réfugiés afghans vivent, les camps qu'ils occupent sont bombardés par des avions à réaction soviétiques. La vie est très dangereuse dans un camp de réfugiés au Pakistan.

Deux millions de réfugiés afghans vivent en Iran. La guerre entre l'Iran et l'Iraq a mis leurs vies en danger. L'Ambassade du Canada à Téhéran est fermée depuis plusieurs années. Les réfugiés afghans qui vivent dans ces conditions en Iran n'ont pas la possibilité de demander le statut de réfugié en passant par les services d'immigration canadiens.

Ces réfugiés ne parlent ni anglais ni français et ne connaissent pas les lois, les règles et les règlements du Canada. Ils pensent que les Canadiens sont généreux et qu'ils sont prêts à chaleureusement accueillir ceux qui n'ont plus d'endroit pour vivre et dont la vie serait en danger s'ils restaient où ils sont.

Les réfugiés qui arrivent sur le sol canadien ne savent pas qu'en vertu de l'article 45 proposé, ils n'auront qu'une seule possibilité de dire qu'ils désirent revendiquer le statut de réfugié. Ils ne savent pas qu'il existe une disposition qui prévoit leur refoulement sans aucune audience ou examen de leur situation particulière, comme le prévoit l'article 48. Ils ne se rendent pas compte qu'en dépit de la Charte canadienne des droits, les réfugiés n'ont pas le droit d'appel.

Les collectivités ethniques estiment que le projet de loi C-55 prive les demandeurs de la possibilité d'une audience en bonne et due forme devant un organe de décision indépendant.

Tant qu'il y aura, dans ce monde, des problèmes sociaux, économiques et politiques, des catastrophes naturelles et des guerres, il y aura des réfugiés.

Le problème des réfugiés est un des problèmes sociaux, économiques et politiques les plus graves que connaîtra le XXI[e] siècle. Ce problème a influé sur les vies de millions de personnes dans le monde entier. Tant qu'il existera, aucune nation, y compris le Canada, ne pourra vivre en paix et en harmonie.

Le gouvernement canadien devrait adopter une politique à long terme à l'égard des réfugiés, qui soit équitable et facile à

[*Text*]

Bill C-55 will add to the problems of refugees in Canada and in the world.

The Edmonton ethnic communities believe that Bill C-55 will create family and social problems among refugee families and communities in Canada.

We strongly urge the government to fulfill its responsibility toward the refugee community and refugee problems facing Canadian society in the future.

We expect the government to find a solution to the refugee problem that respects fairness and justice.

Bill C-55 must be amended to allow for universal access to a full oral hearing, with an appeal on the merits. We are confident that, through your skill, Madam Chairman and that of the members of this committee, this will be possible.

Thank you.

Mr. Oddleifson: Madam Chairman, honourable senators, Ram Mudalier is the Vice-President of the Canadian Fijian Association in Edmonton.

Mr. Mudalier, Vice-President, Canadian Fijian Association: Madam Chairman, honourable senators, Fiji is a small island nation some 1500 miles northeast of Australia. There is not a Canadian Embassy in Fiji.

Bill C-55 is an ill-conceived and inappropriate bill, introduced by the government to prevent abuse of our immigration system. It was not introduced to protect genuine refugees, and I do not believe that it is representative of the true feelings of the Canadian people.

Bill C-55 presents serious problems for refugees coming out of countries such as Fiji, in the areas of: credibility sceening—Section 48(1)(b); and security threat—Section 48(1)(e).

With regard to the credibility screening process, the proposed Section 48(2) states that the burden of proof rests upon the claimant.

Since there is no Canadian Embassy in Fiji, all the claimants have to come to Canada to apply for refugee status. These people are not queue jumpers. They take the only option that is available to them.

Once in Canada, the claimant is forced to rely on "Country Information" to prove that the country whence he came, which had traditionally respected human rights, is now a violator of human rights.

The information which is available to the Canadian authorities is not always accurate. Oppressive governments effectively censor local media and keep the foreign media out. The Fiji Government's newest move, of February 4, 1988, to curb foreign media and to restrict their movement, is further evidence of the Fijian authorities' recent taste for censorship.

Canada, along with the rest of the world, is not totally aware of all human rights violations that occur in other countries.

[*Traduction*]

appliquer. La mise en œuvre du projet de loi C-55 ajoutera aux problèmes des réfugiés au Canada et dans le monde entier.

Les collectivités ethniques d'Edmonton estiment que le projet de loi C-55 créera des problèmes sociaux et familiaux dans les familles et les collectivités de réfugiés au Canada.

Nous demandons instamment au gouvernement de s'acquitter de sa responsabilité à l'égard des réfugiés et de trouver une solution aux problèmes, dans ce domaine, auxquels la société canadienne se trouvera confrontée à l'avenir.

Nous attendons du gouvernement qu'il trouve une solution au problème des réfugiés et que celle-ci soit appliquée dans un esprit d'équité et de justice.

Le projet de loi doit être amendé de manière à ce que tous aient accès à une audience en bonne et due forme, avec possibilité d'appel. Nous sommes convaincus que grâce à vos talents, madame la Présidente, et à celui des membres de ce comité, ce sera là chose possible.

Merci.

M. Oddleifson: Madame la Présidente, honorables sénateurs, Ram Mudalier est vice-président de la Canadian Fijian Association à Edmonton.

M. Ram Mudalier, vice-président, Canadian Fijian Association: Madame la Présidente, honorables sénateurs, Fiji est une petite nation insulaire qui se trouve à environ 1 500 milles au nord-est de l'Australie. Il n'y a pas d'ambassade canadienne au Fiji.

Le projet de loi C-55 est mal conçu et inapproprié; il a été présenté par le gouvernement pour empêcher que notre système d'immigration soit soumis à des abus. Il n'a pas pour objet de protéger les vrais réfugiés, et je ne crois pas qu'il soit représentatif des sentiments réels du peuple canadien.

Le projet de loi C-55 soulève de sérieux problèmes pour les réfugiés arrivant de pays tels que Fiji, en ce qui concerne l'évaluation de leur recevabilité—alinéa 48(1)(b); et des menaces pour la sécurité—alinéa 48(1)(e).

En ce qui concerne le processus de détermination de la recevabilité, le paragraphe 48(2) proposé dispose que le fardeau de la preuve incombe au demandeur.

Comme il n'y a pas d'Ambassade du Canada à Fiji, tous les demandeurs doivent venir au Canada revendiquer le statut de réfugié. Ces gens-là ne sont pas des resquilleurs. Ils utilisent la seule méthode qui leur est offerte.

Une fois au Canada, le demandeur est contraint de compter sur «l'information fournie sur le pays» pour prouver que celui dont il vient, qui respectait autrefois les droits de la personne, les viole maintenant.

L'information dont disposent les autorités canadiennes n'est pas toujours exacte. Les gouvernements d'oppression censurent efficacement les médias locaux et tiennent les médias étrangers à l'écart. Pas plus tard que le 4 février 1988, le gouvernement fijien a décidé de restreindre les activités et les déplacements de médias étrangers, ce qui est une nouvelle preuve de son goût récent pour la censure.

Le Canada, comme le reste du monde, n'est pas totalement informé des violations des droits de la personne qui se produi-

[*Text*]

Crimes against humanity, such as murder, rape, kidnapping, looting and burning, and imprisonment without trial, are never reported.

A good example of this is Fiji and the recent events that have taken place there. The ethnic Fijian-dominated military and the post-coup government have sacrificed the democratic principles of the country for the most disgusting of all reasons: racisim. In doing so, the Fijian Government has deprived Indo-Fijians of all legal, political, economic, and religious rights.

The Immigration Department makes its decision, during credibility screening, on the evidence adduced at the Inquiry, including the information available to the department concerning the human rights record of the country.

In the absence of a full hearing as to the merits of the claim, there is a significant possiblity that the refugee claimant—particularly one from a country with a previous good human rights' record, and a country like Fiji, from which Canada had not accepted any refugees in the past—will be returned to that country where he lived in fear of persecution.

The human rights record of a country from which Canada has not accepted many refugees in the past will more than likely overshadow the evidence adduced by the claimant in support of his claim. In fact, the past human rights record may serve to undermine the credibility of a claim which, on its own merits, would appear trustworthy.

Circumstances and conditions in any country can change. Because of the fact that there is an inevitable discrepancy between the change in circumstances and what we know in Canada, it is likely that refugee claimants from newly-producing refugee countries will have a harder time proving that they have a credible basis for a claim than those from countries which Canada has long recognized as refugee-producing.

Furthermore, Bill C-55 does not provide a safeguard against arbitrary or misguided decisions being made—a decision on which a person's life may depend.

Under Bill C-55, there is greater risk that a person will be denied access to the refugee determination procedure on the ground of false or misleading information.

The military government of Fiji has branded all people opposing its régime as criminals. Even though these people are not guilty of any crime, they would be denied access to the refugee determination process under the proposed Section 48, which deals with security threats and serious criminals.

Bill C-55, contrary to the Canadian sense of justice, places a person's life in danger by allowing that person to be removed to a country where he may be arbitrarily tortured or executed, without first determining whether that person is a refugee.

[*Traduction*]

sent dans d'autres pays. Les crimes contre l'humanité tels que meurtres, viols, enlèvements, pillages et incendies, et emprisonnements sans jugement, ne sont jamais mentionnés par la presse.

Fiji et les récents événements qui y ont eu lieu nous en donnent un bon exemple. Les forces militaires dominées par les Fijiens ethniques, et le gouvernement qui a pris le pouvoir après le coup d'État ont sacrifié les principes démocratiques du pays pour la plus répugnante des raisons: le racisme. Pour ce faire, le gouvernement fijien a privé les Indo-fijiens de tous leurs droits légaux, politiques, économiques et religieux.

Lors de l'examen de la recevabilité, le ministère de l'Immigration fonde sa décision sur les preuves présentées à l'enquête, y compris l'information dont il dispose sur la manière dont le pays en cause respecte les droits de la personne.

En l'absence d'une audience complète permettant d'examiner le fond de la revendication, il est tout à fait possible que le demandeur du statut de réfugié—en particulier lorsqu'il s'agit de quelqu'un qui vient d'un pays où les droits de la personne étaient auparavant respectés, ou d'un pays comme Fiji, dont le Canada n'a accepté aucun réfugié dans le passé—sont renvoyé dans le pays où il vivait dans la peur de la persécution.

La réputation, dans le domaine des droits de la perosonne, d'un pays dont le Canada n'a pas accepté beaucoup de réfugiés dans le passé pèsera probablement plus lourd que les preuves présentées par le demandeur à l'appui de sa revendication. En fait, cette réputation ancienne contribue parfois à miner la crédibilité d'une revendication qui, en elle-même, paraîtrait valable.

Les circonstances et la situation peuvent changer dans n'importe quel pays. Comme il existe un écart inévitable entre la situation nouvelle et ce que nous en savons au Canada, il est probable que les demandeurs du statut de réfugié venant de pays que les gens ne fuient que depuis peu de temps auront plus de difficultés à prouver la crédibilité de leur revendication que ceux qui viennent de pays considérés depuis longtemps par le Canada comme producteurs de réfugiés.

En outre, le projet de loi C-55 n'accorde aucune protection contre des décisions arbitraires ou erronées—décisions dont une vie humaine peut dépendre.

En vertu de ce projet de loi, les gens courent plus le risque de se voir refuser l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié sous prétextes d'informations fausses ou trompeuses.

Le gouvernement militaire de Fiji traite tous les opposants au régime comme des criminels. Bien que ces gens-là n'aient commis aucun crime, ils se verraient interdire l'accès au processus de détermination du statut de réfugié en vertu de l'article 48 proposé, qui a trait aux menaces pour la sécurité et aux criminels véritables.

Contrairement au sens de la justice cher aux Canadiens, le projet de loi C-55 met en danger la vie d'une personne en autorisant son renvoi dans un pays où elle peut être arbitrairement torturée ou exécutée, sans établir au préalable s'il s'agit d'un réfugié.

[*Text*]

This danger becomes quite apparent when the issue is one of security. Canada relies on security information obtained from the claimant's country.

A country that has indulged in persecuting an ethnic group, or person, will not hesitate to supply misleading information, with the objective of having that person returned to that country, where he can then be detained or executed.

Bill C-55 does not guarantee the necessary legal safeguards for such a person.

I will give you two examples of the dangers involved.

Immediately after the coup, when people started fleeing from Fiji, a small number came to Canada. Out of this small number, 16 were denied entry. The Immigration Department wouldn't even talk to them. They were deported. Luckily, they managed to get in touch with some of their relatives and, with the help of the Government of Australia, they went to Australia.

I know of four people who were in Edmonton, on visitor's permits, at the time of the coup. Their visas expired, and when they went to talk to the Immigration Department to see if they could be granted an extension or if they could apply for refugee status, they were told that they had no right to refugee status and they could not apply for an extension. They were told: "Either you leave the country or we will deport you."

We got in touch with the Australian authorities, and today those four people are living in Australia.

In conclusion, Madam Chairman, we urge you not to support Bill C-55. In our opinion, it is ill-conceived and ruthless. As well, it violates Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We urge you to withhold your support of this bill on the ground that it will not work. We urge you to deny your support of this bill on the ground that it will become an embarrassment to the government once it is challenged in the courts. We urge you to send this bill back to Parliament with the modifications that were suggested by our colleagues in their brief yesterday.

Thank you for listening to me.

Mr. Oddleifson: Madam Chairman, I would like to point out that included in our written submissions is a brief which is not being presented this morning, a brief from the Alberta Federation of Labour. I ask that you read that brief, as well, please.

The Chairman: Thank you. Senator Fairbairn, please.

Senator Fairbairn: Thank you. Obviously, I have not had time to read the submissions. In your presentation, you spoke of procedural steps that you felt would make the process fairer but which, at the same time, would not unnecessarily extend the process.

If I understood you correctly, in removing the pre-screening provisions, you would have the full hearing right up-front.

[*Traduction*]

Ce danger devient manifeste lorsqu'on en vient à la sécurité. Le Canada s'appuie en effet dans ce domaine sur l'information fournie par le pays du demandeur.

Une nation qui s'est livrée à la persécution d'un groupe ou d'un individu ethnique, n'hésitera pas à fournir des renseignements trompeurs, en espérant ainsi que la personne en cause sera renvoyée chez elle où elle pourra être incarcérée ou exécutée.

Le projet de la C-55 n'assure pas à cette personne les garanties juridiques nécessaires.

Voici deux exemples des dangers que cela représente.

Immédiatement après le coup d'État, lorsque les gens ont commencé à fuir Fiji, un petit nombre d'entre eux sont arrivés au Canada. Seize se sont vu refuser l'entrée dans ce pays. Le ministère de l'Immigration n'a même pas voulu leur parler. Ils ont donc été expulsés. Heureusement, ils ont réussi à prendre contact avec certains membres de leur famille et, avec l'aide du gouvernement australien, ils sont allés dans ce pays.

Je connais quatre personnes qui se trouvaient à Edmonton avec un permis de visiteur, au moment du coup d'État. Lorsque leurs visas ont expiré, ils se sont rendus au ministère de l'Immigration pour savoir s'ils pouvaient obtenir une prolongation ou s'ils pouvaient demander le statut de réfugié. On leur a répondu qu'ils n'y avaient pas droit et qu'ils ne pouvaient pas demander de prolongation, et on a ajouté: «Ou bien vous quittez le pays ou nous vous expulserons.»

Nous avons donc pris contact avec les autorités australiennes, et aujourd'hui, ces quatre personnes vivent en Australie.

En conclusion, Madame la Présidente, nous vous demandons instamment de ne pas vous prononcer en faveur du projet de loi C-55. À notre avis, il est mal conçu et ne fait aucune place à la pitié. D'autre part, il enfreint l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous vous demandons donc de ne pas accorder votre appui à ce projet de loi parce qu'il ne fonctionnera pas. Nous vous le demandons parce qu'il deviendra un sujet d'embarras pour le gouvernement une fois qu'il sera contesté devant les tribunaux. Nous vous demandons de le renvoyer au Parlement en l'assortissant des amendements proposés hier par nos collègues dans leurs mémoires.

Merci de m'avoir écouté.

M. Oddleifson: Madame la Présidente, je tiens à faire remarquer qu'un de nos mémoires écrits n'a pas été présenté ce matin, celui de la Fédération du travail de l'Alberta. Je vous demande de bien vouloir le lire également.

La présidente: Merci. Sénateur Fairbairn, vous avez la parole.

Le sénateur Fairbairn: Merci. Je n'ai manifestement pas eu le temps de lire ces mémoires. Dans votre exposé, vous avez parlé des mesures qui selon vous, pourraient être prises sur le plan de la procédure afin de rendre le processus plus équitable sans pour cela nécessairement allonger ce processus.

Si je vous ai bien compris, il s'agirait d'éliminer les dispositions relatives à la pré-sélection et de tenir immédiatement des audiences en bonne et due forme.

[*Text*]

Could you take me through the other steps, as you would see them, from the initial hearing through to the appeal.

Ms. Third-Tsushima: I am not a lawyer, and I think the laywers could draft the steps much better than I could.

Working within the Immigration Department, one thing I have learned from experience is that the more steps there are in a process, the more chances there are of the process getting bogged down.

For example, when you are bringing someone in to make a refugee claim, you have to make out what is called a "27 Report", accusing him of immigration violations, so that he can go to the inquiry.

There are several ways one can do that. You can line up in the Immigration Office and wait your turn in order to see an officer, who makes the obvious discovery that a "27 Report" needs to be made and who then sends you upstairs, where you make another appointment to have the "27 Report" written. It is quite an interview. After that, you wait for your Inquiry and, after that, you wait for your refugee hearing.

Or, another way you could do it is to simply go upstairs in the first place, because you know it is a "27 Report", situation; you know they are in violation.

That is a silly example, but it illustrates the point that any time you cut out a step, you make a procedure work better, generally.

We feel that a person applying as a refugee, whether he is here already as a student and his situation has changed back home, or whether he is presenting himself at the border, that person should be sent directly to the Refugee Board and should have a hearing within a reasonable period of time, and certainly within 30 days. Some of the lawyers who have appeared before you have said that the ideal thing would be to meet with agents of the Board to set up an appointment within 10 days.

In most cases, the decision could be rendered quickly. In many cases, it is obvious that the claimant is, or is not, a refugee. It is the cases in-between that would probably take more thought, but those claimants could be declared eligible to land on humanitarian grounds.

In the event of a negative decision, for whatever reason, there could then follow a written appeal to a centralized body, with 15 days being allowed for that process.

Some of the members of RSAC could be retained to serve on that centralized body, thus giving the U.N. a chance to have imput, which I think is very important in the procedure. Obviously, they would have trouble participating in the hearings around the country. Alternatively, the centralized appeal body could simply be composed of other Refugee Board members.

Given that it would be a "paper" appeal only, with transcripts prepared only for the negative claims, new information could be put in by either side, with the entire process taking place relatively quickly.

[*Traduction*]

Pourriez-vous m'expliquer ce que seraient les autres mesures, depuis l'audience initiale jusqu'à l'appel.

Mme Third-Tsushima: Je ne suis pas avocate, et je crois que des avocats pourraient déterminer ces étapes mieux que moi.

L'expérience du travail avec le ministère de l'Immigration m'a appris que plus il y a d'étapes dans un processus, plus il y a de chances que celui-ci tombe en panne.

Par exemple, lorsque vous faites venir quelqu'un pour qu'il revendique le statut de réfugié, vous êtes tenu de remplir ce qu'on appelle un «rapport 27», qui l'accuse d'avoir enfreint les règlements d'immigration, de manière à ce qu'il puisse se présenter à l'enquête.

Il y a plusieurs façons de procéder. Vous pouvez faire la queue au bureau d'immigration et attendre votre tour pour voir un agent, qui découvre évidemment qu'il faut remplir un «rapport 27» et qui vous envoie à l'étage supérieur où vous prenez un nouveau rendez-vous pour remplir ce rapport. Curieux entretien! Après cela, vous attendez l'enquête et ensuite, vous attendez votre audience de réfugié.

L'autre façon de procécer consiste à aller directement à l'étage supérieur, puisque vous savez qu'il vous faut un «rapport 27»; vous savez qu'il y a infraction.

L'exemple est sans doute stupide, mais il vous montre comment, chaque fois que vous éliminez une étape, le système marche en général mieux.

À notre avis, toute personne qui revendique le statut de réfugié, qu'il s'agisse d'un étudiant qui est déjà au Canada et dont la situation a changé dans son pays d'origine, ou de quelqu'un qui se présente à la frontière, devrait être envoyée directement à la Commission du statut et bénéficier d'une audience dans un laps de temps raisonnable, en tout cas dans les 30 jours. Certains des avocats qui ont déjà comparu devant vous ont déclaré qu'idéalement, il faudrait pouvoir rencontrer les agents de la Commisison et de fixer un rendez-vous dans les dix jours.

Dans la plupart des cas, la décision pourrait être rapidement rendue. Dans beaucoup de cas, il est clair que le demandeur est, ou n'est pas un réfugié. Ce sont les cas intermédiaires qui demanderaient probablement plus de réflexion, mais on pourrait alors déclarer que les demandeurs sont recevables pour des raisons humanitaires.

En cas de décision négative, pour quelque raison que ce soit, un appel écrit pourrait être adressé à un organisme centralisé dans les 15 jours prévus pour cela.

Certains des membres du CCSR pourraient servir au sein de cet organisme centralisé, ce qui permettrait aux Nations unies d'avoir leur mot à dire, élément très important de la procédure, à mon avis. Il est évident qu'ils auraient des difficultés à participer aux audiences qui se déroulent un peu partout dans le pays. L'autre solution consisterait à avoir un organisme d'appel centralisé qui serait simplement composé d'autres membres de la Commission du statut.

Étant donné qu'il ne s'agirait que d'un appel «sur le papier» et que des transcriptions ne seraient préparées que dans les cas de rejet, les deux parties pourraient fournir de nouveaux élé-

[*Text*]

We concur with the feeling that if the claim is "manifestly unfounded" at both stages, it is probably safe to remove that person and to require him or her to make any other appeal that is desired from outside the country, at his or her own expense.

As I say, I doubt that any of the claimants whose claims are "manifestly unfounded" will make an appeal at that point. It will be only the claimants who are not "manifestly unfounded", who somehow get through two sets of screenings inaccurately, who might feel strongly enough about it to launch an appeal.

The others, I think, should have the general rights of appeal that we view as normal in all immigration matters, where one can appeal anything to the Federal Court—and I think rightly so. It is one of the safeguards. I do not think is going to tie up the system very much as it would only affect those who had somewhat founded claims, those who hadn't been screened out through the humanitarian route.

In my experience, I can think of a very small percentage of cases that would fit into that area.

There are more people who have fears for some other reason that the ones in the definition, and there perhaps are not strong humanitaran ties which would make it easy to decide on that point.

My feeling is that the fewer the steps, consonant with justice—and I think an appeal is necessary for that—the better the system.

As I say, the core of this bill is the oral hearing before the independent body, and this is something we would welcome. We feel that the core of the bill could be retained and that modifications could be made to it, to make it work better.

Senator Fairbairn: You would have the core of the bill right up-front?

Ms. Third-Tsushima: Yes. Obviously, the lawyers could be working to decide whether an Inquiry should go on at the same time. Some people have suggested that we do the Inquiry and the initial hearing at the same time. In other words, if there has to be an inquiry because an individual has overstayed his visitor's visa, or something of that nature, then the Inquiry should proceed, with whatever penalty is deemed to be assigned, but have it conditional. In that way, we will not waste time by doing one and then the other.

I am not a lawyer, so I do not know how that would work. But, I am sure that the lawyers in the CBA would be delighted to propose suggestions, and they probably will.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

[*Traduction*]

ments d'information, et l'ensemble du processus pourrait se dérouler assez rapidement.

Nous reconnaissons que si la revendication est «manifestement sans fondement» aux deux étapes, il est probablement sage de renvoyer la personne concernée et d'exiger d'elle qu'elle fasse éventuellement appel de l'extérieur du pays, à ses propres frais.

Comme je le disais, je doute fort que les demandeurs dont les revendications sont «manifestement sans fondement» feront appel, à ce stade. Seuls les demandeurs dont la requête n'est pas «manifestement sans fondement» et dont le cas a été inexactement évalué, pour une raison ou une autre, après deux séries de vérification, se sentiront suffisamment motivé pour interjeter éventuellement appel.

En ce qui concerne les autres, j'estime qu'ils devraient jouir des droits généraux d'appel que nous considérons comme normaux pour toutes les questions touchant à l'immigration, et qui permettent de faire appel de n'importe quoi devant la Cour fédérale—ce qui me paraît justifié, car cela constitue une des garanties dont nous jouissons. Je ne pense pas que cela crée un goulot d'étranglement dans le système car seules seraient en cause les personnes dont les revendications étaient relativement fondées, celles qui n'avaient pas été éliminées pour des raisons humanitaires.

D'après l'expérience que j'ai de la question, cela représenterait un pourcentage de cas très réduit.

Il existe d'autres personnes qui ont des craintes pour une raison autre que celles qui sont mentionnées dans la définition du projet de loi, raison qui n'a peut-être pas suffisamment de rapport avec des questions humanitaires pour qu'une décision soit facile à prendre.

À mon avis, moins il y a d'étapes, sous réserve du respect de la justice—et à cet égard, un appel me paraît nécessaire—meilleur est le système

Comme je l'ai déjà dit, l'élément essentiel de ce projet de loi est l'audience orale devant l'organisme indépendant, et nous devons nous en réjouir. Nous estimons que cette disposition devrait être conservée et que certains aménagements devraient lui être apportés, pour en améliorer le fonctionnement.

Le sénateur Fairbairn: Vous voudriez que l'on commence par l'audience?

Mme Third-Tsushima: Oui. Bien sûr, il appartiendrait aux avocats de déterminer si une enquête doit être effectuée en même temps. Certains ont proposé de tenir l'enquête et l'audience initiale en même temps. En d'autres termes, s'il doit y avoir enquête parce que le visa de visiteur d'un individu a expiré, ou autre chose du même genre, l'enquête doit avoir lieu, et la sanction appropriée prise, mais conditionnellement. De cette façon, nous ne perdrons pas de temps en faisant les deux choses en succession.

Je ne suis pas avocate et je ne sais donc pas comment cela fonctionnerait, mais je suis certaine que les avocats de l'ABC seraient ravis de vous faire des suggestions, et ils le feront probablement d'ailleurs.

Le sénateur Fairbairn: Merci.

La présidente: Sénateur Doyle, à vous.

[*Text*]

Senator Doyle: I have a comment, as well as a suggestion.

First of all, I want to thank Mr. Allende for his understanding of what this committee is about, as was evident from his reference to "a healthy political activity in this country". I think this is demonstrated by the fact that we are involved in these hearings. We have not come to these meetings simply to reinforce judgments that we made before we arrived here—and perhaps it is necessary to underline that in the light of some of the remarks that were made by Mr. Parlee.

Mr. Parlee tells us that the bill is "not compassionate". He says that the processes provided for in the bill are cast in such a way that the government may determine whether a refugee could, or should, be sent away; that the pre-screening process suggested might be okay for animals; and that the bill is "mean-spirited, hostile and suspicious".

I wonder how Mr. Parlee came to the conclusion that a responsible government would, quite deliberately, bring in legislation that was intended to show no compassion and which would produce only rejection.

Partisanship aside, I think that is a terrible affront. I am sorry, but I cannot accept it.

I think Mr. Mudalier came closer to what we are about by saying that we had to make modifications to this bill so that it would better serve the anxieties that you all share concerning the refugee process.

There are one of two smaller points that I would like to clear up. One has to do with refugees from Fiji.

Fiji is a particularly tragic case. I think a lot of us have dreamt of going to that paradise some day, and perhaps retiring there. It is a land that has had an attraction for people who have been caught up in the rat race of North America.

I am concerned about the assessment Mr. Mudalier gave us of our practice with respect to Fijian refugees since the coup. I do understand, and can accept, the fact that there is a measure of indecision in Ottawa. That in itself is not unusual in Ottawa. We may not be guilty of all the sins of which we have been accused, but indecision is one failing I will admit to and accept.

But, I do not know of any instance, now, where a person seeking refugee status in Canada has been sent back to Fiji.

In the case of the four who went to Australia, it is my understanding that they were within the program and were being considered. They chose to withdraw from the program, because they had found that there was a more inviting opportunity available to them, or perhaps a faster process available to them, in Australia, than was available in this country. That would not surprise me.

We should be faster, and one of the ideas behind Bill C-55 is to create a process that would be more sensitive to time.

I believe it was Mr. Allende who raised the question of the sensitivity of our embassy people, in terms of whether they could understand the trauma of the people who were applying

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: J'ai une observation, et aussi une suggestion, à faire.

Tout d'abord, je tiens à remercier M. Allende d'avoir si bien compris ce que représente ce Comité, comme en témoigne sa mention d'une «saine activité politique dans ce pays». Je crois que le fait que nous tenions ces audiences en est la preuve. Nous n'y participons pas simplement pour confirmer des jugements péétablis—ce qu'il est peut-être nécessaire de souligner, compte tenu de certaines des remarques faite par M. Parlee.

M. Parlee nous dit que le projet de loi manque de «compassion». Il nous dit que les processus qu'il prévoit sont établis de telle manière que le gouvernement peut décider si un réfugié peut, ou devrait, être envoyé; que le processus de pré-sélection serait à la rigueur bon pour des animaux; et que le projet de loi est «mesquin, hostile et méfiant».

Je me demande comment M. Parlee est parvenu à la conclusion qu'un gouvernement responsable présenterait délibérément un projet de loi destiné à ne manifester aucune compassion et qui ne donnerait lieu qu'à des rejets.

Tout esprit de parti exclu, je trouve cela terriblement insultant. Je regrette, mais cela me paraît inacceptable.

Je crois que M. Mudalier était plus près de la vérité lorsqu'il a dit qu'il fallait apporter des modifications à ce projet de loi de manière à ce qu'il réponde mieux aux inquiétudes que vous partagez tous au sujet du traitement des réfugiés.

J'aimerais également préciser un ou deux points de détail. Le premier a trait aux réfugéis de Fiji.

Le cas de Fiji est particulièrement tragique. Je crois que beaucoup d'entre nous ont rêvé de se rendre un jour dans ce paradis, et peut-être même d'y prendre leur retraite. C'est un pays très attrayant pour tous ceux qui se sont trouvés pris dans la foire d'empoigne qui existe en Amérique du Nord.

La façon dont M. Mudalier interprète ce que nous avons fait pour les réfugiés fijiens depuis le coup d'État, m'inquiète. Je comprends fort bien et je puis accepter le fait qu'Ottawa manifeste une certaine indécision. Cela n'a, en soi, rien d'habituel dans cette ville. Nous ne sommes peut-être pas coupables de tous les péchés dont on nous a accusés, mais l'indécision est une faiblesse que j'admets et que j'accepte.

En revanche, je ne connais actuellement aucun cas d'une personne ayant demandé le statut de réfugié au Canada, qui ait été renvoyée à Fiji.

Dans le cas des quatre personnes qui sont parties en Australie, je crois savoir qu'elles satisfaisaient aux conditions du programme et que leur situation était à l'étude. Elles ont décidé de se retirer du programme parce qu'elles ont découvert que l'Australie leur offrait des possibilités plus attrayantes, ou que le processus y était peut-être plus rapide. Cela ne me surprendrait pas.

Nous devrions aller plus vite en besogne, et l'une des idées qui ont inspiré le projet de loi C-55 est de créer un processus qui tienne mieux compte du facteur temps.

Je crois que c'est M. Allende qui a soulevé la question de la sensibilité des gens de nos ambassades, en se demandant s'ils étaient capables de comprendre à quel point les gens qui

[*Text*]

and whether that was a weak spot in our process of admitting refugees.

While no one can speak for all of the people who work in the consulates. I think one word of defence should be made on their behalf. I think some of them, at least, are capable of great understanding, and make astonishing allowances for the trauma that they know the people before them are experiencing.

I go way back with the whole business of refugee determination, back to the time when we called them "displaced persons". And I go back further than that in my understanding, to the period in the 1930s when we were sending back to Germany, to the extermination camps, people who had escaped and who were within reach of this country.

If you are interested in that period, I would suggest you read Irving Bella's book *One is Too Many*. There is a very interesting episode where Bella describes a young clerk who was working in the Canadian consulate in New York, which received many applications as a consequence of the fact that the United States was refusing admission to these people. The United States had a so-called quota, which was very small, and no one beyond that quota, regardless of his connections or the desperation of his application, could be accepted.

These applications were coming from Europe, through to the New York consulate. At that time, Scott Reid—who later became one of the three finest diplomats this country has ever produced—was a junior clerk. The applications had a traumatic effect on him, quite apart from the effect on the person who wrote out the application, whether it was the refugee himself or kin on his behalf.

He sat down almost nightly writing letters to Ottawa, pleading with Ottawa to accept these people. He risked his career, to no avail. The Prime Minister was convinced that, for reasons of unity within this country, or whatever, he simply could not get involved in the business of bringing any more refugees to Canada than were being allowed in at that time.

There was no Bill C-55, or any legislation such as the legislation that is now functioning in this country, that set out what had to be done, the processes that had to be gone through.

The Prime Minister was able to make the decision without going before Parliament and saying: "I am going to abrogate this law, cast out that regulation." He could simply go to Parliament and say: "No, we are not going to do that."

Government should be a government of laws and not of men. That is what we are trying to do in our "stumbling". The legislation should set our precisely what we can and cannot do.

No matter what anyone tells you, this legislation has not been produced out of anger or spite, or any great conspiracy to reject. That is not the case. We are trying to determine precisely what can be done to bring about those amendments that you, sir, suggested should be our first consideration.

One suggestion that has been made—it has been made here today; it was made here yesterday and it has been made,

[*Traduction*]

demandaient à venir au Canada étaient traumatisés et s'il s'agissait là d'un point faible de notre processus d'admission des réfugiés.

Bien que personne ne puisse s'exprimer au nom de tous ceux qui travaillent dans nos consulats, je crois qu'ils méritent qu'on prenne un peu leur défense. Au moins certains d'entre eux, sont capables de faire preuve de beaucoup de compréhension et tiennent le plus grand compte du trauma subi par les personnes qui comparaissent devant eux.

Je repense à toute la question de la détermination du statut de réfugié, à l'époque où on les appelait des «personnes déplacées». Et je repense à une période encore plus lointaine, aux années 1930, où nous renvoyions en Allemagne et aux camps d'extermination, des personnes qui avaient réussi à s'enfuir et qui auraient pu venir au Canada.

Si cette période vous intéresse, je vous recommande de lire le livre de Irving Bella, *One is Too Many*. Dans un épisode très intéressant, Bella décrit un jeune employé du consulat canadien de New York qui avait reçu de nombreuses demandes parce que les États-Unis refusaient d'accueillir ces gens. Les États-Unis avaient un contingent, très réduit, et une fois celui-ci atteint, personne n'était plus accepté, quels que soient ses contacts ou le caractère désespéré de sa demande.

Notre Consulat de New York recevait ces demandes d'Europe. À l'époque, Scott Reid—qui devait devenir un des trois plus remarquables diplomates que ce pays ait jamais produits—était un employé subalterne. Ces demandes l'affectaient profondément, sans même tenir compte de l'effet sur les personnes qui les avaient écrites, qu'il s'agisse des réfugiés eux-mêmes ou de membres de leur famille.

Presque chaque soir, il écrivait des dépêches dans lesquelles il suppliait Ottawa d'accepter ces gens. Il risquait ainsi sa carrière, mais en vain. Le Premier ministre était convaincu que, pour des raisons d'unité du pays, ou autre chose, il ne fallait absolument pas augmenter le nombre des réfugiés acceptés au Canada à l'époque.

Il n'y avait pas de projet de loi C-55, ni de loi telle que celle qui fonctionne actuellement, qui détermine ce qu'il fallait faire et les processus à utiliser.

Le Premier ministre pouvait prendre des décisions sans se présenter devant le Parlement pour lui dire: «Je vais abroger cette loi, éliminer ce règlement.» Il pouvait tout simplement se présenter devant lui et dire: «Non, nous n'allons pas le faire.»

Le gouvernement dit s'appuyer sur les lois et non sur les hommes. C'est ce que nous essayons de faire malgré nos «efforts maladroits». La loi devrait établir avec précision ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

Peu importe ce qu'on vous dira, cette loi n'est pas le fruit de la colère ou de la malveillance, ni d'un complot pour refuser des réfugiés. Il n'en est rien. Nous essayons d'établir avec précision ce que l'on peut faire pour apporter les modifications qui, selon vous, Monsieur, devraient être notre principale préoccupation.

Une des propositions qui ont été faites—elle a été faite ici même aujourd'hui; elle a été faite hier, et elle l'a été faite,

[*Text*]

Madam Chairman, in Ottawa—is that the first step of determination should be eliminated.

I am not yet convinced of that. I still think there is some healthy winnowing that can be done.

That has been demonstrated by the problem we had with the Portugese and the Turks, which really had nothing to do with the gut issues that are being discussed around this table. However, it is certainly a suggestion that on which I have not yet made up my mind.

Yesterday we got into the question of whether something might be done about the business of safe countries. Perhaps we might consider a modification whereby an individual could be sent back to a safe country, if that individual had been involved in the refugee determination process in that country. Perhaps he or she could go back to that country so that the process could be completed, with the option then of being able to press the application in Canada.

That is a system that perhaps would not require us to tell other countries what they must do in order to make it on our "safe country" list.

Those are the kinds of options that we are looking for.

As the Chairman has pointed out, we have not come to any thought of saying to the government: "We reject your Bill and all of the clauses in it."

We are saying we have been invited by the minister to look at it.

The minister has already accepted some of the amendments suggested as a result of the study carried out by the Legislative Committee of the House of Commons. Not all of the recommendations of that committee were accepted, and it is our job to at least try for them.

If you have something to say with regard to the two points that I have made, I would like to hear from you.

We do understand the trauma. We do understand the problem. Good Lord, there are some 16,000,000 people who are seeking refugee status somewhere in this wide world of ours! No matter what we do here, we aren't going to bring in 16,000,000, or a half million, or a half of a half. We recognize our economic and social limitations, though we surely haven't stretched either far enough.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: In recent days, we have heard many nice things said about the Canadian tradition of openness. We have also heard that Bill C-55 would betray that in some way; that it does not express the will of the Canadian people.

I would like to believe that. As a Canadian, I am always happy to realize that we have some nobility. I would like to know whether that is true.

For example, the reaction expressed by those of you representing ethnic groups was to the effect that it was a reaction common to all ethnic groups.

[*Traduction*]

madame la présidente, à Ottawa—est d'éliminer la première étape de la détermination du statut.

Je n'en suis pas encore convaincu. Je continue à penser qu'il reste encore un bon travail de tri à faire.

Je n'en veux pour preuve que le problème que nous avons connu avec les Portugais et les Turcs, et qui n'avait vraiment rien à voir avec les questions de fond dont nous discutons autour de cette table. Il s'agit en tous cas là d'une suggestion sur laquelle je n'ai pas encore pris position.

Hier, nous avons abordé la question de savoir ce que l'on pourrait faire au sujet des pays sûrs. Nous pourrions peut-être envisager une modification qui permettrait de renvoyer quelqu'un dans un de ces pays, si cette personne y avait participé au processus de détermination de son statut de réfugié. Peut-être pourrait-elle alors retourner dans ce pays afin que le processus puisse être mené à son terme, ce qui lui laisserait la possibilité de défendre sa candidature au Canada.

C'est un système qui ne nous obligerait peut-être pas de dire à d'autres pays ce qu'ils doivent faire pour figurer sur notre liste des «pays sûrs»,

Voilà le genre d'options que nous recherchons.

Comme la présidente l'a souligné, nous n'avons aucune intention de dire au gouvernement: «Nous rejetons votre projet de loi et tous les articles qu'il contient.»

Ce que nous disons, c'est que le Ministre nous a invité à l'étudier.

Le ministre a déjà accepté certains des amendements proposés à la suite de l'étude effectuée par le Comité législatif de la Chambre des communes. Les recommandations de ce Comité n'ont pas toutes été acceptées, et notre tâche consiste à essayer au moins de voir ce qu'elles valent.

J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez des deux remarques que je viens de faire.

Nous comprenons l'existence de ce trauma. Nous comprenons fort bien le problème. Grand Dieu. Il y a quelque 16 millions de personnes qui essayent d'obtenir quelque part le statut de réfugié dans ce monde où nous vivons! Quoi que nous fassions, nous n'allons pas tous les accueillir, ni même un demi-million, ni même encore la moitié de ce chiffre. Nous reconnaissons l'existence de nos limitations économiques et sociales, bien que nous ne les ayons pas encore suffisamment mises à l'épreuve.

La présidente: Sénateur Hébert, vous avez la parole.

Le sénateur Hébert: Ces derniers temps, nous avons entendu force propos aimables sur la tradition canadienne d'ouverture. Nous avons également entendu dire qu'elle serait trahie dans une certaine mesure par le projet de loi C-55 car celui-ci n'exprime pas la volonté du peuple canadien.

J'aimerais le croire. En tant que Canadien, je suis toujours heureux d'apprendre que nous avons une certaine noblesse. J'aimerais cependant savoir si c'est vrai.

Par exemple, selon ceux d'entre vous qui représentez les groupes ethniques, tous les groupes ethniques ont eu la même réaction que vous.

[*Text*]

I was given the impression, outside of these hearings, that most Canadians, and most ethnic groups, looked favourably on a limitation on the flow of refugees, including genuine refugees; that there are enough immigrants. That is a view that seems to be generally held, in spite of the fact that the figures tell us that we need more immigrants, unless we are willing to accept that our population will decline.

I am wondering to what degree Bill C-84 and Bill C-55 express the feelings of the majority of Canadians taken in the polls.

Ms. Third-Tsushima: In speaking of the view of the ethnic communities, we were speaking of the ethnic communities that are members of the Coalition.

I have spoken at the Mosque to groups that were from many different ethnic communities, their unity being in the form of the Moslem faith, and received a very supportive response. Even in the polls, it is somewhat evident that people want to accept genuine refugees. There is confusion in the minds of some—perhaps because of some of the media coverage—as to whether we are welcoming genuine refugees.

My experience is that once people understand the issue that we are talking about, which is the protection of genuine refugees, they are very responsive. The polls indicate somewhere around 73 per cent acceptance of the idea that we should welcome genuine refugees.

No immigrant group has ever been absolutely and fully welcomed. It seems to be part of our history and tradition, unfortunately, to fear every new group that comes in.

Rude remarks were made in the press—which used to be somewhat liss bridled than it is now by good taste—about the "Ukranian men in sheepskin" and the "Orientals", and so forth. But, I think the Canadian public cares about the refugee issue, to the extent that they think about it and pay some attention to what is going on.

Once people recognize that we are talking about genuine refugees, the response is much more supportive. I have rarely come across a group which, in the end, has not come around to the point where they feel there is some merit in the point that we are trying to make about the protection of refugees. In fact, they go so far as to express concern about the impact of this legislation.

Insofar as the ethnic communities that are represented in the Coalition, yes, I think we can speak for them. The membership of this panel was decided at a general meeting, and we held a further general meeting to discuss the contents of the briefs. We had no lack of support. The Imam of the Mosque called to say, in his somewhat marvelous way, that he couldn't be here, but to convey that his thought was our thought and our thought was his thought.

Senator Hébert: One last question, Madam Chairman.

[*Traduction*]

En dehors de ces audiences, j'ai eu l'impression que la plupart des Canadiens, et la plupart des groupes ethniques étaient favorables à une limitation de l'afflux de réfugiés, y compris des vrais réfugiés, et qu'ils estimaient qu'il y avait suffisamment d'immigrants. Cela semble une opinion très répandue en dépit du fait que si nous en croyons les chiffres, nous avons besoin de plus d'immigrants, à moins d'être prêts à voir diminuer notre population.

Je me demande dans quelle mesure les projets de loi C-84 et C-55 traduisent les sentiments de la majorité des Canadiens interrogés.

Mme Third-Tsushima: Lorsque nous exprimions le point de vue des collectivités ethniques, nous parlions de celles qui sont membres de la Coalition.

J'ai parlé à la Mosquée à des groupes appartenant à de nombreuses collectivités ethniques différentes, qui devaient leur unité à leur foi musulmane, et leur réaction a été très favorable. Même les sondages montrent assez clairement que les gens sont prêts à accepter de vrais réfugiés. Il existe une certaine confusion dans l'esprit de certains—qui est peut-être due à la couverture des médias—qui se demandent si ceux que nous accueillons sont vraiment des réfugiés.

L'expérience m'a montré qu'une fois que les gens comprennent vraiment la question dont nous discutons, qui est celle de la protection des vrais réfugiés, ils réagissent très positivement. Les sondages révèlent qu'environ 73 p. 100 de la population est favorable à l'accueil de ces réfugiés-là.

Aucun groupe d'immigrants n'a jamais été accueilli sans certaines réserves. La crainte inspirée par tout nouveau groupe semble malheureusement faire partie de notre histoire et de notre tradition.

La presse—qui se souciait moins de faire preuve de bon goût autrefois qu'aujourd'hui—avait l'habitude de faire des remarques grossières à propos des «Ukrainiens vêtus de peau de mouton» et des «Orientaux», etc. Je crois cependant que le public canadien s'intéresse aux problèmes des réfugiés, en ce sens qu'ils y pensent et suivent ce qui se passe.

Une fois que les gens se rendent compte que nous parlons de véritables réfugiés, leur réaction est beaucoup plus positive. J'ai rarement rencontré de groupes qui ne finissent pas par reconnaître que les arguments que nous essayons de faire valoir à propos de la protection des réfugiés ont une certaine valeur. En fait, les gens vont jusqu'à exprimer leur inquiétude devant les effets de ce projet de loi.

Quant aux collectivités ethniques représentées au sein de la Coalition, oui, je crois que nous pouvons parler en leur nom. La composition du groupe que nous formons a été décidée à une réunion générale, qui a été suivie d'une autre au cours de laquelle nous avons discuté du contenu des mémoires. Les soutiens ne nous ont pas manqué. L'Iman de la Mosquée nous a téléphoné pour nous dire, dans son style inimitable, qu'il ne pouvait pas être des nôtres, mais pour nous dire que nous pensions ce qu'il pensait et qu'il pensait ce que nous pensions.

Le sénateur Hébert: Une dernière question, madame la présidente.

[*Text*]

You mentioned a poll which indicates support for the acceptance of genuine refugees. Nevertheless, there are other polls which indicate that the majority of Canadians feel that there are already too many immigrants and that we should try to keep out refugees.

How do you explain that? Is it lack of information? Is there confusion because the media is not doing all it could to clear up the difference between a refugee, an immigrant, and a so-called false refugee, someone who is trying to use our laws to get in a bit quicker, to jump the queue?

Whose responsibility is it to tell Canadians that it is a matter of life and death, not only for the refugees, but for our country?

There is no future for this country if we do not increase the number of immigrants that we will accept each year and the number of refugees—which is another way of increasing our population while, at the same time, doing our duty, internationally, in respect of those in need.

Whose responsibility is it? Is it the government's responsibility? Is it the media's responsibility? Is it the responsibility of the type of organization you represent?

Why all this ignorance which shows in the polls when we ask simple questions? Who is responsible for it? In what way can we change that, for the benefit of our country as a whole and, more specifically, for the benefit of genuine refugees, as well as immigrants, who would enrich our country by their presence?

Ms. Third-Tsushima: I believe it is a shared responsibility—and I think that is perhaps what you are intending to say by your question.

In my experience, I have found more resistance to immigrants than to refugees.

If it is made clear that the individual seeking admission into Canada is a genuine refugee, someone who is in a life or death situation, there are very few Canadians who wouldn't agree to that individual's admittance.

There are a few who will say that we should leave the problems where they are; however, they are not people who are thinking very clearly or expressing themselves very clearly.

I had occasion to speak to some labour unions, and in that talk I pointed out that immigrants don't come in and take one of the 150 jobs left in Canada; that, rather, every immigrant family, by their consumption, is creating jobs. At the end, the union officer said: "We have to get this out. We really have got to get this out to the people." That is the point: proper and accurate communication.

There are some very good arguments—very good, but simple arguments—that people can understand if you make them. But, they have to be made. We are trying to make them; we do speak to groups. We will speak to anybody who will have us. We are going to become more aggressive, in the sense that we

[*Traduction*]

Vous avez parlé d'un sondage qui indique que les gens sont favorables à ce que l'on accueille des réfugiés véritables. Néanmoins, d'autres sondages montrent que la majorité des Canadiens pensent qu'il y a déjà trop d'immigrants et que nous devrions essayer d'empêcher la venue de réfugiés.

Comment expliquez-vous cela? Est-ce par manque d'information? Existe-t-il une certaine confusion dans l'esprit des gens parce que les médias ne font pas tout leur possible pour bien montrer la différence entre un réfugié, un immigrant, et ce que l'on appelle un faux réfugié, c'est-à-dire quelqu'un qui essaye d'exploiter nos lois pour entrer au Canada un peu plus vite et passer avant son tour?

Qui est responsable de dire aux Canadiens que c'est une question de vie ou de mort, non seulement pour les réfugiés, mais pour notre pays?

Ce pays est condamné si nous n'augmentons pas le nombre des immigrants que nous accueillons chaque année, et le nombre des réfugiés—ce qui est une autre façon d'augmenter notre population tout en faisant en même temps notre devoir, sur le plan international, à l'égard de ceux qui sont dans le besoin.

Qui en est responsable? Le gouvernement? Les médias? Le genre d'organisation que vous représentez?

À quoi attribuer cette ignorance qui transparaît lors des sondages lorsque nous posons des questions simples? Qui en est responsable? Comment pouvons-nous changer cela, pour le plus grand bien de notre pays dans son ensemble et, plus précisément, pour celui des véritables réfugiés, ainsi que des immigrants, qui viendraient enrichir notre pays de leur présence?

Mme Third-Tsushima: Je crois que c'est une responsabilité partagée—c'est peut-être ce que votre question veut dire.

L'expérience m'a montré que les gens étaient plus hostiles aux immigrants qu'aux réfugiés.

S'il est clair que l'individu qui cherche à entrer au Canada est un véritable réfugié, que c'est quelqu'un dont la vie est menacée, rares seront les Canadiens qui s'opposeront à ce qu'on l'accueille.

Il y en a bien sûr quelques-uns qui diront que nous devrions laisser les problèmes où ils se trouvent; cependant, il s'agit là de personnes qui ne pensent ni ne s'expriment très clairement.

J'ai eu l'occasion de parler à certains syndicats et de leur faire remarquer que les immigrants n'arrivent pas ici pour leur enlever les 150 derniers emplois qui restent à pourvoir au Canada; qu'en fait, chaque famille d'immigrants, du fait qu'elle est constituée de consommateurs, crée des emplois. En fin de compte, le représentant syndical m'a dit ceci: «Il faut que nous le fassions savoir; il faut vraiment que nous le fassions savoir à nos gens.» C'est précisément là le problème: une communication exacte et bien faite.

Il y a d'excellents arguments—excellents, mais simples—que les gens sont capables de comprendre si vous les faites valoir. Mais il faut précisément le faire. C'est ce que nous essayons de faire; nous parlons devant des groupes. Nous parlons à tous ceux qui veulent bien nous écouter. Nous allons redoubler d'ardeur, en ce sens que nous allons commencer à

[*Text*]

are going to start sending letters out to the Rotary and other groups offering to provide speakers on this subject.

The government has to help us with that. You have the statistics that can support the need for immigration. If the Canadian people have all of the facts, they will be supportive. One need only consider how little Canadians knew about things like refugee sponsorship before the Vietnamese came in and how sophisticated they are at this point. People can learn.

I believe the Canadian people are basically supportive once the situation is fully explained to them. But, it has to be explained to them, and you have to start from where they're at.

I believe that to be our shared responsibility.

I am delighted that the Alberta Federation of Labour has joined our Coalition and has submitted a brief in support of more immigration and a greater acceptance of refugees.

The Chairman: I would like to thank you all for your presentations this morning.

You may be assured that we will carefully consider the message that you have given us. Thank you.

Honourable Senators, we are very pleased to have with us now Ms Anne Paludan, who is the former head of the Asylum Department of the Danish Refugee Council and co-drafter of the Danish refugee law. As well, she has written a lengthy article on the refugee situation, which appears in a general legal information magazine entitled *Resource*, copies of which she has made available to us. This edition concerns itself completely with the problems and legal questions regarding refugees.

Please proceed with your presentation, Ms Paludan.

Ms. Paludon, Danish Refugee Council: Thank you, Madam Chairman, for giving me the opportunity to speak to you today.

I wish to make a correction: I was not a co-drafter of the Danish Refugee Act; rather, I was an active participant in the process.

I have been involved in the Danish Refugee Council for many years. I have also been involved in something called the "European Consultation on Refugees and Exiles". So, in my intervention, I am drawing on some European experiences, as well.

For a couple of years I have been on leave. I taught Refugee Law at the University of Alberta, as a visiting professor, in the fall term of 1986.

I am here as a kind of last-minute stand-by, so I have not been able to prepare a brief for you. However, you have the documents that I have submitted: one is a Danish Refugee Council Report on the asylum policies following the most recent amendment to the Danish Refugee Act; one consists of articles I have written on Canada and the international refugee problem; and one is a report made by the European Consultation on Refugees & Exiles, entitled: "A refugee policy for

[*Traduction*]

écrire au Rotary et à d'autres groupes pour leur proposer de leur envoyer des conférenciers leur parler de ces questions.

Il faut que le gouvernement nous aide pour cela. Vous disposez des statistiques qui permettent de montrer combien l'immigration est nécessaire. Si les Canadiens étaient au courant de tous les faits, ils seraient d'accord avec nous. Il suffit simplement de songer au peu de choses que les Canadiens savaient de questions telles que le parrainage des réfugiés avant l'arrivée des Vietnamiens et de voir combien ils ont changé depuis. Les gens sont capables d'apprendre.

Je crois que, sur le fond, les Canadiens sont favorables, une fois qu'on leur a bien expliqué la situation. Mais il faut la leur expliquer, et il faut commencer par le commencement.

J'estime que c'est une responsabilité que nous nous partageons.

Je suis ravie que l'Alberta Federation of Labour soit devenue membre de notre Coalition et ait présenté un mémoire en faveur d'une immigration plus active et d'une meilleure acceptation des réfugiés.

La présidente: Je tiens à vous remercier pour tous les exposés que vous avez faits ce matin.

Soyez assurés que nous étudierons soigneusement vos messages. Merci.

Honorables sénateurs, nous sommes très heureux d'avoir maintenant avec nous Mme Anne Paludan, ancienne directrice du service d'accueil du Conseil danois pour les réfugiés, et co-rédactrice de la loi danoise sur les réfugiés. Elle a également écrit un long article sur la situation des réfugiés, qui a été publié dans une revue d'information juridique générale intitulée *Ressource*, dont elle nous a remis un certain nombre d'exemplaires. Ce numéro est entièrement consacré aux problèmes et aux questions d'ordre juridique intéressant les réfugiés.

Veuillez faire votre exposé, madame Paludan.

Mme Anne Paludan, Conseil danois pour les réfugiés: Merci, madame la présidente, de m'offrir la possibilité de parler devant vous, aujourd'hui.

Permettez-moi une mise au point: Je n'ai pas été co-rédactrice de la loi danoise sur les réfugiés mais j'ai activement participé au processus.

Je suis associée aux activités du Conseil danois pour les réfugiés depuis bien des années. J'ai également participé à quelque chose qui s'appelait la «Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés». Dans mon intervention, je m'appuierai également donc sur certaines expériences européennes.

Je suis en congé sabbatique depuis deux ans. J'ai donné un cours sur le droit des réfugiés à l'université de l'Alberta, comme professeur invité, pendant le trimestre d'automne 1986.

Je suis en quelque sorte un remplacement de dernière minute et n'ai donc pas pu préparer un mémoire. Vous avez cependant entre les mains les documents que j'ai soumis: l'un d'entre eux est un rapport du Conseil danois pour les réfugiés qui traite des politiques d'asile à la suite de la modification la plus récente de la loi danoise sur les réfugiés; un autre est composé d'articles que j'ai écrits sur le Canada et sur le problème international causé par les réfugiés; et un troisième est un rap-

[*Text*]

Europe", which report has been subscribed to by a fair number of the European agencies involved with refugees.

I will try to make some recommendations, but you must realize that my role, for the last couple of years, has been that of an observer, a very sympathetic and interested observer, of the refugee situation in Canada, Denmark and Europe.

I will highlight some of the points that I have submitted to you, and will make some observations and recommendations.

Let me start by repeating what seems to have become a creed in these hearings. In our tradition, the creed starts with a forsaking of the devil, so let me start with a "forsaking of the abusers".

Of course, we do not want any legislation to be abused. Also, we do not want, in deterring the abusers, to deter the genuine asylum seekers, or claimants, as you call them.

In this context, I should like to introduce this report put out by the Danish Refugee Council, a report which, in Chapter 4, relates the situation in respect of twenty-six asylum seekers who arrived at the Danish border.

I shall not bother you with details of the Danish legislation. It is even more Draconian than that which Canada proposes to put in place. The examples I have for you might serve as an illustration of what could happen if Bill C-55 is enacted.

One of the questions the report illustrates is how difficult it is to determine what countries are "safe". Even countries like Holland, Germany and Switzerland may not always be "safe".

Out of the twenty-six cases dealt with in this report, four were accepted without any dispute. Of the refusals, as I prefer to call them, three led to the final refoulement of the asylum seekers to the country from which they fled; two led to the disappearance of the asylum seekers—and refoulement to the country from which they fled cannot be excluded; three led to the asylum seekers ending up in countries which are not, by Denmark, considered to provide absolute safety; five led to permission for the asylum seekers to enter Denmark after refusal had been attempted; two led to the asylum seekers travelling back and forth several times between Denmmark and the country of return before removal was completed; one led to the asylum seeker travelling back and forth between several European capitals before the removal was completed; and six led to the asylum seekers being immediately accepted into the country they were removed to.

So, it can be concluded that out of the twenty-two negative cases, only six refusals succeeded as intended, whereas thirteen failed in relation to the intention of the Danish authorities, and there were serious problems in implementing three refusals. In eight out of the thirteen failed refusals, the outcome was fatal for the applicants.

Let me provide you with a few concrete examples.

[*Traduction*]

port préparé par la Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés, intitulé: «Une politique des réfugiés pour l'Europe», rapport auquel ont souscrit un nombre important des agences européennes s'occupant des réfugiés.

Je vais essayer de présenter un certain nombre de recommandations, mais il faut que vous compreniez bien que depuis ces deux dernières années, mon rôle a été celui d'observatrice, d'observatrice très compréhensive et intéressée, de la situation des réfugiés au Canada, au Danemark et en Europe.

Je mettrai l'accent sur certains des points que je vous ai présentés, et vous soumettrez quelques observations et recommandations.

Pour commencer, je répéterai ce qui semble être devenu le crédo de ces audiences. Dans notre tradition, on commence par renoncer au démon; permettez-moi donc de «renoncer à ceux qui abusent du système».

Bien sûr, nous ne voulons pas qu'on abuse d'une loi, quelle qu'elle soit. Nous ne voulons pas non plus, en décourageant ceux qui le font, décourager ceux qui cherchent vraiment asile, les demandeurs, comme vous les appelez.

C'est dans ce contexte que je voudrais vous présenter le rapport du Conseil danois pour les réfugiés, qui, au chapitre 4, décrit la situation de 26 demandeurs d'asile qui s'étaient présentés à la frontière danoise.

Je ne vais pas vous ennuyer avec des détails de la législation danoise. Elle est encore plus draconienne que celle que le Canada a l'intention d'instituer. Les exemples que je vais vous présenter permettront peut-être d'illustrer ce qui pourrait se produire si le projet de loi C-55 était adopté.

Une des questions illustrées par ce rapport est la difficulté de déterminer ce qu'est un pays «sûr». Même des pays comme la Hollande, l'Allemagne et la Suisse ne sont pas toujours «sûrs».

Sur les 26 cas traités dans ce rapport, quatre ont été acceptés sans discussion. Sur les refus, comme je préfère les appeler, trois ont abouti au refoulement final des demandeurs d'asile vers le pays dont ils s'étaient enfuis; deux se sont traduits par la disparition des intéressés—et le refoulement vers le pays dont ils venaient ne peut pas être exclu; dans trois cas, les demandeurs d'asile se sont retrouvés dans des pays qui, selon les critères du Danemark, n'offrent pas une sécurité absolue; cinq demandeurs ont été autorisés à entrer au Danemark après qu'on ait tenté de les refuser; dans deux cas, les demandeurs ont fait plusieurs fois la navette entre le Danemark et le pays d'origine avant qu'ils soient finalement refoulés; et un demandeur d'asile a fait plusieurs fois la navette entre plusieurs capitales européennes avant de subir le même sort; enfin, dans six cas, les demandeurs ont été immédiatement acceptés dans le pays où on les avait refoulés.

On peut donc en conclure que sur 22 cas négatifs, six refus ont abouti au résultat recherché, alors que dans 13 cas, l'intention des autorités danoises n'a pas été respectée, et que la concrétisation de trois refus a posé de sérieux problèmes. Dans huit des 13 cas négatifs, la décision a été fatale pour les demandeurs.

Permettez-moi de vous fournir quelques exemples concrets.

[*Text*]

In one, a Bangladeshee arrived in Copenhagen via a number of European cities. He was refused and was returned to the so-called "safe" country of Holland. He had no opportunity to seek refuge there before he was returned to Bulgaria.

Bulgaria, not having acceded to the 1951 Convention, used the possibility the claimant's ticket allowed to send him to Rome. Seven days later he was returned to Bulgaria. From there he was returned to Holland. We presume that he was given the opportunity to seek refuge status in Holland or was allowed to apply for refugee status in Denmark at the Danish Embassy in Holland. He was lucky.

But, in this next case, the refugees were not so lucky. It concerns some stateless Palestinians who originated from Lebanon but who had lived and worked for some years in one of the Gulf States, Abu Zaby. They did not have their residence and work permits renewed, and so were faced with the threat of being sent back to Lebanon, where they feared persecution.

By way of France, they arrived in Denmark, where one had a sister. According to the new legislation, they were returned to France as being the "safe" country, although they had only been in transit there.

Danish volunteer agencies tried to have the U.N. High Commissioner for Refugees in Paris prevent them from being returned to Abu Zaby, but were too late; they had already been sent back. No one has heard anything of them since.

The third case involves an Iranian who was returned from Denmark to another West European country, which sent him back to an East European country through which he had transited.

As he had destroyed his travel documents, this country contacted the Iranian Embassy, which paid his way back to Iran.

According to available information, the claimant was imprisoned on his arrival in Iran, and his further fate is unknown.

The question we are dealing with, in our context, has the code name of "country of first asylum", and it is the ordinary way for Europe. It has the consequent inevitable character of unpredictability bordering on occasional chaos.

But, until recently, we accepted a practice of "en route", which means that we accepted a fair amount of time being passed from the time the asylum seeker left his or her country and the time of arrival in the country of refuge. We also directed our attention to the intentions of the asylum seeker regarding the country in which he wished to request asylum. I am referring, also, to recommendations from the UNHCR Executive Committee in 1979.

So, short stop-overs, and even short stays, were tolerated; whereas now—and this is true for countries other than Denmark, although that is the country about which I am most knowledgeable—even a technical stop-over is taken as indicat-

[*Traduction*]

Dans le premier, un habitant du Bangladesh est arrivé à Copenhague après avoir transité par un certain nombre de villes européennes. Il s'est vu refuser son entrée au Danemark et a été renvoyé en Hollande, pays considéré comme «sûr». Il n'a pas pu y obtenir le statut de réfugié avant d'être renvoyé en Bulgarie.

Comme ce dernier pays n'a pas signé la Convention de 1951, il a profité de ce que le billet du demandeur lui permettait de l'envoyer à Rome. Sept jours plus tard, celui-ci était renvoyé en Bulgarie, puis de là, en Hollande. Nous supposons qu'il a pu demander le statut de refugié aux Pays-Bas ou qu'on lui a permis de le demander à l'Ambassade du Danemark en Hollande. Celui-là a eu de la chance.

Dans le cas suivant, les réfugiés n'ont pas eu autant de chance. Il s'agit de Palestiniens apatrides, venus du Liban mais qui vivaient et travaillaient depuis quelques années dans un des États du Golfe, à Abu Dhabi. Comme ils n'avait pas fait renouveler leurs permis de résidence et de travail, ils étaient menacés d'être renvoyés au Liban, où ils craignaient d'être persécutés.

Après être passés par la France, ils sont arrivés au Danemark, où l'un d'entre eux avait une sœur. Conformément à la nouvelle loi, on les a renvoyés en France, pays considéré comme "sûr", bien qu'ils n'y fussent passé qu'en transit.

Des agences bénévoles danoises ont essayé d'obtenir du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés qu'il empêche qu'on les renvoie à Abu Dhabi, mais elles sont intervenues trop tard. Ils avaient déjà été renvoyés chez eux et on n'en a plus jamais entendu parler.

Le troisième cas est celui d'un Iranien qui a été renvoyé du Danemark dans un autre pays de l'Europe occidentale qui l'a, à son tour, renvoyé dans un pays de l'Europe de l'Est où il était passé en transit.

Comme il avait détruit ses titres de voyage, le pays a pris contact avec l'ambassade iranienne qui a payé son billet de retour en Iran.

D'après les renseignements dont nous disposons, le demandeur a été emprisonné à son arrivée dans son pays et on ne sait rien de son sort depuis.

La question dont il s'agit ici, et celle de ce que l'on appelle le «pays de premier asile», et c'est ainsi qu'on procède ordinairement en Europe. Un tel pays se caractérise inévitablement par une imprévisibilité qui frôle parfois le cahotique.

Mais jusqu'à ces derniers temps encore, nous acceptions la notion de temps passé «en route», c'est-à-dire que nous acceptions qu'un temps appréciable se soit écoulé entre le moment où le demandeur d'asile avait quitté son pays et celui de son arrivée dans le pays d'assile. Nous nous sommes également attachés aux intentions du demandeur à l'égard du pays dans lequel il voulait demander asile. Je me réfère également là aux recommandations du Comité exécutif du HCR en 1979.

Donc, de courtes escales, et même de court séjours étaient tolérés, alors que maintenant—et cela est vrai d'autres pays que le Danemark, encore que celui-ci soit le pays que je connais mieux—même lorsqu'il y a une simple escale technique

[*Text*]

ing a "country of first asylum", or at least a country to which one can be removed.

If indeed Canada were to establish a list of safe countries, the Danish experience, and that of many other countries, leaves out most European countries, although they are prescribed as countries that comply with Article 33 of the Convention, either universally or "with respect to persons of a specificied class of persons of which the claimant is a member", as Bill C-55 puts it.

I do not deny that it may be necessary and reasonable to return people. Parts of Bill C-55, I think, are reasonable. But, these provisions cannot be carried out mechanically.

What I am suggesting is that you ask the following questions:

> Is Canada willing to ensure that the safe country will let the claimant leave the plane?
>
> Will Canada ensure that the plane allows passengers to leave if, for instance, it is only a technical ground stop?
>
> Will Canada make sure that the country of return, the so-called "safe country", is willing to process the application?
>
> Does the safe country have the same perception of "safe country", in case it wants to send the claimant even further on in his or her itinerary?

If I were to make any recommendations, Madam Chairman, they would be: First, one should accept a reasonable time en route, and should have reasonable consideration for the claimant's ties to Canada and his original intention. I think some of the examples quoted earlier illustrate that.

I believe in universal access, thus allowing Canada to determine who really is its responsibility. You can then care for them, sending the others home.

The alternative suggestions that I have had the opportunity to see show that this can be done with a reasonable amount of speed.

If I may, I should also like to quote from the Bible, Matthew 13: 28-29, the story about the wheat and the tares. The two of them grow up together, like the abusers and the genuine refugees. The servant says to the householder: "An enemy did this to us. Do you want us to go and gather the tares, the weeds?" But, the householder said: "No, lest in gathering the weeds, you root up the wheat along with them. Let both grow together until the harvest, and at harvest time I will tell the reapers to gather the weeds first and bind them in bundles to be burned, but gather the wheat into my barn."

The third recommendation that I would venture is that you introduce into the bill a responsibility, in case of removal, or return, or refusal, or whatever you call it, to ensure that the so-

[*Traduction*]

dans un pays, celui-ci est considéré comme «pays de premier asile», ou au moins comme pays auquel on peut être renvoyé.

Si le Canada établissait effectivement une liste de pays sûrs, l'expérience danoise, et celle de nombreux autres pays, excluent la plupart des nations européennes, bien qu'elles soient recommandées comme pays qui respectent l'article 33 de la Convention, soit dans tous les cas, soit en ce qui concerne ceux qui appartiennent à une catégorie déterminée de personnes dont le demandeur est membre, comme l'indique le projet de loi C-55.

Je ne conteste pas qu'il soit parfois nécessaire et raisonnable de renvoyer des gens. Certaines parties du projet de loi C-55 me paraissent tout à fait raisonnables, mais ce sont là des dispositions qui ne peuvent pas être exécutiées de manière mécanique.

Ce que je propose c'est que vous posiez les questions suivantes:

> Le Canada est-il prêt à s'assurer que le pays sûr permettra au demandeur de descendre de l'avion?
>
> Le Canada s'assurera-t-il que l'avion permettra aux passagers de débarquer si, par exemple, il ne s'agit que d'une escale technique?
>
> Le Canada s'assurera-t-il que le pays de retour, dit «sûr», est prêt à traiter la demande?
>
> Le pays sûr a-t-il la même conception de ce qu'est un «pays sûr», s'il désire envoyer le demandeur à un point encore plus éloigné de son itinéraire?

Si je devais faire des recommandations, madame la présidente, ce seraient les suivantes: premièrement, on devrait accepter qu'un temps raisonnable soit passé en route, et on devrait tenir compte, dans des limites raisonnbles, des liens du demandeur avec le Canada et de son intention originale. Je crois que certains des exemples que j'ai donnés tout à l'heure le montrent clairement.

Je crois au principe de recevabilité pour tous, afin de permettre au Canada de déterminer quels sont les gens qui sont vraiment sous sa responsabilité. Il devient alors possible de s'occuper d'eux et de renvoyer les autres chez eux.

Les autres suggestions que j'ai pu entendre montrent qu'il est possible de le faire assez rapidement.

Si vous me le permettez, j'aimerais aussi vous rappeler l'histoire du blé et de l'ivraie racontés dans la Bible (Matthieu 13: 28-29). Les deux ont grandi ensemble, comme les faux et les vrais réfugiés. Le servant dit à son maître: «C'est un ennemi qui nous a fait cela. Voulez-vous que nous allions arracher l'ivraie et les mauvaises herbes!» Mais le maître lui répondit: «Non, de crainte qu'en les arrachant, tu n'arraches également le blé avec. Laisse-les grandir ensemble jusqu'à la moisson, et je demanderai alors aux moisonneurs de ramasser d'abord les mauvaises herbes et d'en faire des tas que l'on brûlera, mais d'apporter le blé dans ma grange.»

La troisième recommandation que je proposerais est que vous prévoyiez dans le projet de loi l'attribution d'une responsabilité, en cas de refoulement, de renvoi, ou de refus—appelez

[*Text*]

called safe country, or the country of return, will in fact, and in each case, guarantee the same safety, in accordance with Article 33, as Canada finds is in accord with its international obligations and its Charter.

Although it is not in the bill itself, I think one should drop altogether the idea of a list of safe countries, staying with the assessment of each individual case on its own merits.

A list would violate the Charter's prohibition of discrimination. It is bound to bias the decision-makers. It is impractical to keep it up to date, as was illustrated yesterday. It even gives a false sense of security for decision-makers, and it lends itself to politcal manipulation.

Instead, I think you should codify the obligation to train and educate the members of the Refugee Board and everyone who participates in the decision-making process, through in-depth and continued feeding of relevant information.

Each country, nowadays, seems to be making itself into a fortress against the "invasion" of asylum seekers and claimants, and is sending people into orbit, as is illustrated clearly by not only the Danish situation but the situation in all of Europe. They are closing their eyes and hoping that somehow these people will disappear, in a puff of smoke.

One thing remains certain: the refugees do not disappear.

Coming back to the Danish experience, did Denmark solve its problem, if a problem in fact it is?

Well, if you look at the statistics, the number of asylum seekers did in fact go down. But, did they disappear?

Denmark may have solved its problem, but they didn't solve *the* problem. If you read the reports from Norway, it seems that those who could not come to Denmark went to Norway instead.

The only thing achieved by this "fortress" attitude and approach is further human misery and a further complication of the issue.

A while ago, the refugees pushed back over the border into Germany. Germany already has 100,000 refugees, so a couple of thousand more doesn't matter. But, from Germany, they come to Canada, as we all know. And Canada isn't actually thankful for them.

Additionally, the backlog is piling up in the Danish embassies and consulates all over the world. As a consequence, the cases are being treated with far less in the way of legal guarantees, with far less security for the person, and with far less expertise.

With this procedure, Denmark is asking other people to let these people stay, for the sole purpose of making an application for asylum at the Danish embassy, something the Danes have emphatically refused to allow.

[*Traduction*]

cela comme vous voulez—de manière à ce que le pays dit sûr, ou le pays où sera renvoyé l'intéressé, garantisse en fait, dans chaque cas, la même sécurité, conformément à l'article 33, que celle que donne le Canada conformément à ses obligations internationales et à sa Charte.

Bien que cela n'apparaisse pas dans le projet de loi lui-même, j'estime qu'on devrait totalement abandonner l'idée d'une liste de pays sûrs, et de s'en tenir à l'appréciation du bien-fondé de chaque cas.

Une liste irait à l'encontre de l'interdiction de la discrimination qui est faite dans la Charte. Inévitablement, une telle liste influe sur les réactions des décideurs et est peu commode à tenir à jour, comme on a pu le voir hier. Elle donne même un faux sens de sécurité aux décideurs, et se prête à des manipulations politiques.

Il serait préférable de codifier l'obligation de former et d'instruire les membres de la Commission des réfugiés et tous ceux qui participent au processus de prise de décisions, en leur fournissant constamment des renseignements détaillés et pertinents.

De nos jours, chaque pays semble se transformer en forteresse pour lutter contre l'«invasion» des chercheurs d'asile et des demandeurs du statut de réfugié qu'il renvoie n'importe où, comme nous le montre clairement non seulement ce qui se passe au Danemark mais dans toute l'Europe. Tout le monde ferme les yeux et espère que d'une façon ou d'une autre, ces gens s'évanouieront comme une bouffée de fumée.

Une chose demeure certaine: les réfugiés ne disparaîtront pas.

Pour revenir à l'exemple du Danemark, ce pays a-t-il réussi à résoudre son problème, si problème il y a?

Si vous prenez les statistiques, vous constatez que le nombre des chercheurs d'asile a effectivement diminué. Mais ont-ils disparu pour autant?

Le Danemark a peut-être résolu son problème, mais il n'a pas résolu *le* problème. Si vous lisez les rapports qui nous viennent de Norvège, il semble que ceux qui n'ont pas pu entrer au Danemark sont allés en Norvège.

Le seul résultat obtenu par cette tactique de la «forteresse» est d'accroître les souffrances humaines et de compliquer encore le probème.

Il y a quelque temps, les réfugiés ont reflué en Allemagne. Ce pays avait déjà 100 000 réfugiés, si bien que 1 000 ou 2 000 de plus ne changeait pas grand chose. Mais, d'Allemagne, ces gens-là viennent ensuite au Canada, comme nous le savons tous. Et le Canada n'en est pas particulièrement ravi.

En outre, les dossiers en retard s'accumulent dans les ambassades et les consulats danois du monde entier. Ils sont donc traités avec beaucoup moins de garanties juridiques, beaucoup moins de sécurité pour la personne, et beaucoup moins de compétence.

Avec une telle procédure, le Danemark demande à d'autres de laisser ces gens rester chez eux sans autre raison que de faire une demande d'asile à l'ambassade danoise, alors que les Danois s'y sont toujours eux-mêmes absolument refusés.

[*Text*]

If I were to make a recommendation to you, it would be in relation to international co-operation, instead of this reversed soccer game, where everybody is fighting like crazy to try to avoid the ball. International co-operation means, as is indicated in the preamble to the Convention, burden sharing.

I resent the word "burden". Why not use the word "asset"?

International co-operation would mean that the rich countries would not end up pushing the majority of the Third World refugees back to the so-called "first country of asylum" in the Third World, unless, at the same time, they are willing to help those countries develop sufficient infrastructure to either settle them, or to provide a resettlement process so that they can go elsewhere.

International co-operation means a multilateral approach in place of cumbersome, and finally impossible, bilateral agreements.

If I may make a digression here, the technical term, in German, for these bilateral agreements is "schutzabkunnen", which means a "push" agreement.

In French, it is "refoulement". Neither harmonizes very well with the spirit of the Convention.

There already is an excellent instrument in place in the form of the UNHCR, which has helped to put in place resettlement schemes for refugees from Third World countries, as well as those from "First World" countries of first asylum.

For example, when Austria received 50,000 Poles overnight, they were distributed within a reasonably short time.

I am convinced that if one day Canada feels it can no longer cope with the so-called "burden" of refugees, it can appeal to the UNHCR for assistance.

I am sure that Tanzania, with its excellent record in rural settlement, or the Sudan, with its vast spaces—and it has as much sand as Canada has snow—would be willing to lend a helping hand. A few thousand more or less in relation to the overall numbers in those countries would hardly even be noticed.

If I were to make a recommendation to you, it would be that there be greater co-operation toward an integrated solution. There was talk in the 1970s, for instance, of some sort of international agreement on territorial asylum, to define which country is responsible to process the application for asylum or for refugee status.

International co-operation should also involve development aid and, as I said, resettlement possibilities, or other permanent-solution opportunities. A permanent solution should be involved in one way or another.

In the last instance, of course, international co-operation should deal with the root causes behind the existence of refugees.

I would like to say a few words about Canada and the concept of "first country of asylum".

[*Traduction*]

Si j'avais une recommandation à vous faire, ce serait en faveur d'une coopération internationale, au lieu de cette espèce de match de soccer à l'envers, dans lequel tout le monde se débat comme un beau diable pour éviter de toucher le ballon. Comme l'indique le préambule de la Convention, la coopération internationale signifie le partage de la charge.

Le mot «charge» ne me plaît pas. Pourquoi ne pas utiliser le mot «avantage»?

Une coopération internationale signifierait que les pays riches ne finiraient pas par repousser la majorité des réfugiés du Tiers monde vers les pays dits de «premier asile» au Tiers monde, à moins d'être prêts, en même temps, à les aider à mettre au point une infrastructure suffisante pour permettre d'accueillir ces réfugiés, ou d'élaborer un processus de réinstallation afin qu'ils puissent aller ailleurs.

La coopération internationale signifie une démarche multilatérale au lieu du recours à des accords bilatéraux encombrants, et finalement inopérants.

Si vous me permettez de faire ici une digression, le terme technique, en allemand, pour ces accords bilatéraux est «schutzabkunnen», qui signifie un accord pour «pousser».

En français, on emploie le mot «refoulement». Aucun de ces deux termes ne concorde particulièrement bien avec l'esprit de la Convention.

Il existe déjà un excellent instrument, la HCR qui a contribué à la mise en place de programmes de réinstallation à l'intention des réfugiés du Tiers monde, ainsi que de ceux de pays «industriels» de premier asile.

Par exemple, lorsque l'Autriche a accueilli 50 000 Polonais du jour au lendemain, leur répartition s'est faite en assez peu de temps.

Je suis convaincu que si un jour, le Canada estime ne plus pouvoir faire face à la «charge» que représentent les réfugiés, il pourra faire appel à l'aide de la HCR.

Je suis certain que la Tanzanie, avec les excellents résultats qu'elle a obtenus dans le domaine de l'habitat rural, ou le Soudan, avec ses vastes espaces—il a autant de sable que le Canada a de neige—seraient prêts à aider. Quelques milliers de personnes de plus ou de moins, compte tenu de la population de ces deux pays, passeraient presque inaperçus.

Si j'avais une recommandation à vous faire, ce serait de rechercher une plus large coopération dans la recherche d'une solution intégrée. Dans les années 1970, par exemple, on a parlé d'un accord international sur l'asile territorial, qui déterminerait quel est le pays responsable de traiter la demande d'asile ou de statut de réfugié.

Cette coopération internationale ferait également intervenir l'aide au développement et, comme je viens de le dire, offrirait des possibilités de réinstallation ou d'autres solutions permanentes. D'une façon ou d'une autre, il s'agirait d'une solution permanente.

Dans le dernier cas, bien sûr, la coopération internationale s'attaquerait à la racine du mal responsable de l'existence des réfugiés.

Je voudrais maintenant dire quelques mots au sujet du Canada et de la notion de «premier pays d'asile».

[*Text*]

In Europe, being a "first country of asylum" was the order of the day. But, in observing, and reading about, the situation in Canada, it is as if Canada still suffers from the shock of realizing that, besides resettlement, which Canada has done generously and over a long period, refugees also arrive spontaneously. It is no longer only the Czech hockey player or the Russian ballet dancer who turns up seeking asylum.

It is my sincere conviction that every country, today, is both a resettlement country and a country of first asylum, and that no country can declare itself solely an immigration country, unless it is ready to renounce all international legal obligations and solidarity. And even at that, it might still be in trouble with its various constitutional obligations.

I may be wrong, but in reading Bill C-55, and in following the general debate surrounding it, as well as the debate surrounding its younger sister, Bill C-84, I see a certain nostalgia in Canada for the "good old days" and the Cold War, when a refugee was someone who crossed the border from East to West, hotly pursued by ferocious dogs and border guards.

That was the refugee Stone Age. Now we are in the Jet Age. What natural law would exclude refugees from arriving in the Jet Age?

Through air travel, every country becomes the neighbour of all other countries, potentially. We all tend to resent that. It makes the world so much more difficult for us to manipulate or, to use a favourite word, to "control". And it makes the little bureaucrat that we all carry within defensive and self-protective.

That is how we get these curious reactions in the public and political debate, where the victim, the refugee, becomes the villian. The bureaucrat—and that could be any one of us—declares that removal is proof of the new process.

That would correspond to a statement declaring that abortion was the cornerstone of our demographic policy.

I believe it is important that we realize that the world we live in is a globe on the move and is, therefore, unpredictable and potentially chaotic. And the bureaucrat in us loves order.

Spontenous arrivals are messy, but they are there, and they will continue, whatever we do to streamline our procedures to make them foolproof and watertight.

We like straight North American roads and find the curves in the landscape disorderly.

If you will permit me a digression into philosophy, I want to refer to one of the masterpieces of modern philosophy: The Meaning of Life by Monty Python. You may remember idea of God as an old man, with an option between a cube and a globe.

The bureaucrat in us all wishes, and can sometimes make us believe, that the world was created square and that people

[*Traduction*]

En Europe, être un «premier pays d'asile» était à l'ordre du jour. Mais lorsque l'on observe la situation au Canada et qu'on lit ce qu'on en dit, on a l'impression que le Canada ne s'est pas encore remis du choc de la découverte qu'en dehors de la réinstallation, pratiquée avec générosité et depuis longtemps par le Canada, il y a aussi des réfugiés qui arrivent spontanément. Il ne s'agit plus simplement du joueur de hockey tchèque ou du danseur de ballet russe qui se présente pour demander asile.

Je suis sincèrement convaincu qu'aujourd'hui, tous les pays, sont à la fois pays de réinstallation et pays de premier asile, et qu'aucune nation ne peut se déclarer uniquement pays d'immigration, à moins d'être prête à renoncer à toutes ses obligations légales et à la solidarité sur le plan international. Et malgré tout cela, il pourrait encore se trouver en difficultés vis-à-vis de ses diverses obligations constitutionnelles.

Je me trompe peut-être, mais en lisant le projet de loi C-55, et en suivant le débat général dont il fait l'objet, ainsi que celui qui porte sur son prédécesseur, le projet de loi C-84, j'éprouve une certaine nostalgie du «bon vieux temps» et de la Guerre froide, où un réfugié était quelqu'un qui passait la frontière d'Est en Ouest, des chiens féroces et des garde-frontières aux trousses.

Ça, c'était l'Âge de pierre des réfugiés. Nous sommes maintenant à celui de l'avion à réaction. Quelle serait donc la loi naturelle qui interdirait aux réfugiés d'arriver à l'époque de l'avion à réaction?

L'avion fait de chaque pays le voisin en puissance de tous les autres pays. Nous avons tous tendance à être contrariés par cela car le monde devient pour nous infiniment plus difficile à manipuler ou, pour utiliser une expression à la mode, à «contrôler». Et cela rend méfiant et égoïste le petit bureaucrate qui sommeille dans le cœur de chacun d'entre nous.

C'est la raison pour laquelle nous sommes témoins de ces réactions curieuses dans le public et dans les débats politiques, où la victime, le réfugié, devient le coupable. Le bureaucrate—et cela pourrait être n'importe lequel d'entre nous—déclare que le refouler est la preuve de la valeur du nouveau processus.

Cela reviendrait à dire que l'avortement est la pierre angulaire de notre politique démographique.

Il est important que nous comprenions que le monde dans lequel nous vivons est en constante évolution et est donc imprévisible et volontiers cahotique. Or, le bureaucrate qui est en nous aime l'ordre.

Les arrivées spontanées compromettent cet ordre, mais elles existent et continueront à exister, quoi que nous fassions pour rationaliser nos méthodes et faire en sorte qu'aucune échappatoire ne soit possible.

Nous aimons nos routes nord-américaines bien droites et les virages nous paraissent une manifestation de désordre.

Si vous me permettez de faire un peu de philosophie, j'aimerais évoquer un des chef-d'œuvre de la philosophie moderne The Meaning of Life, par Monty Python. Vous vous souvenez peut-être qu'il nous présente Dieu comme un vieillard qui a le choix entre un cube et un globe.

Le bureaucrate en nous voudrait, et réussit parfois à nous faire croire, que le monde est carré et que les gens devraient s'y

[*Text*]

should be made to fit it. Instead, it is round and constantly moving and the people are constantly sharing new and unexpected aspects.

One thing that I believe is important—and this was touched on in an earlier intervention—is that politicians take seriously their role as guiders of public conscience. They see that in issues as controversial as refugee and immigrant matters, provision is made for public opinion on a constant basis.

I talked earlier about information being made available to the decision-makers. But, I think that information should be disseminated to the public.

Also, let's stop being afraid of the refugees. Let's stop boxing with the refugees and learn to dance with them.

Thank you for your attention.

The Chairman: Thank you. I might say that I think you were examining the Canadian psyche a little too closely for our comfort.

Senator Fairbairn will lead off the questioning.

Senator Fairbairn: Thank you very much for reminding us of some of our own truths.

You dealt at great length with the "safe country" issue. That has to be one of the most diffict and perhaps contentious issues in Bill C-55.

In the Danish law that you were describing, what mechanisms are there in respect of the entering into of "safe country" arrangements?

Did the Danish Government have a list? Did it have bilateral arrangements? Or, was it going on hope?

Ms. Paludan: There have been different approaches.

When I started in this area, we kept most of the refugees who sought asylum with us. That was before the Oil Crisis in 1973. I don't think there were many refusals.

We passed a bill in 1983 which was progressive, in the sense that it specified under what circumstances we would send people back to another country. One condition was that we would make sure that that country would process the asylum-seeker's case. In most cases we even made a determination before we sent people back.

Then came the big influx. All countries were affected. Many were overwhelmed. As a result of that big influx, there was a backlash, to the point where we now have one of the most restrictive pieces of refugee legislation in Europe. The only condition in the law is that people cannot be returned to a country where their life and liberty is at stake. That is in accordance with Article 33 of the U.N. Convention.

All of this is done without the asylum-seeker having access to a lawyer, or even having access to a voluntary agency such as the Danish Refugee Council, for information about his or her rights. It is done within hours of one's arrival, and certainly within 72 hours.

[*Traduction*]

adapter. Mais en réalité, il est rond, tourne constamment, et ses habitants partagent constamment des situations nouvelles et inattendues.

Il y a une chose qui me paraît importante—un autre témoin en a d'ailleurs parlé—c'est que les politiciens prennent au sérieux leur rôle de guides de la conscience publique. Il faut que pour des questions aussi controversées que celles des réfugiés et des immigrants, il soit prévu de tenir constamment compte de l'opinion publique.

J'ai parlé tout à l'heure de l'information dont disposent les décideurs. Eh bien, j'estime que cette information devrait également être diffusée dans le public.

Autre chose, cessons d'avoir peur des réfugiés; cessons de boxer avec eux et apprenons à danser avec eux.

Je vous remercie de votre attention.

La présidente: Merci. Je dois dire que votre examen de la psyché canadienne a touché quelques points sensibles chez nous.

C'est la sénatrice Fairbairn qui va poser les premmières questions.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie beaucoup de nous avoir montré tels que nous sommes.

Nous avons abondamment parlé de la question du «pays sûr». C'est probablement un des sujets les plus difficiles et les plus litigieux du projet de loi C-55.

Dans la loi danoise que vous décriviez, quels sont les mécanismes prévus pour les arrangements concernant les «pays sûrs»?

Le gouvernement danois avait-il une liste? Avait-il conclu des accords bilatéraux? Ou se contentait-t-il d'espérer que tout s'arrangerait?

Mme Paludan: Il y a eu différentes démarches.

Lorsque j'ai commencé à travailler dans ce domaine, nous gardions la plupart des réfugiés qui nous demandaient asile. Cela se passait avant la crise du pétrole de 1973. Je ne pense pas qu'il y ait alors eu beaucoup de refus.

En 1983, nous avons adopté un projet de loi progressiste en ce sens qu'il précisait dans quelles circonstances nous pouvions renvoyer les gens dans un autre pays. Une des conditions était que nous devions nous assurer que le pays traiterait effectivement le cas du demandeur d'asile. Dans la plupart des cas, nous préparions même une décision avant de les renvoyer.

C'est ensuite qu'est arrivé le flot de réfugiés. Tous les pays ont été touchés. Beaucoup ont été complètement débordés. Cela a provoqué une réaction qui a atteint le point où aujourd'hui, notre législation concernant les réfugiés est une des plus restrictives en Europe. La seule condition prévue dans leur seule loi est que ces gens ne peuvent être renvoyés dans un pays où leur vie et leur liberté sont menacées, ce qui concorde avec l'article 33 de la Convention des Nations Unies.

Cela se fait sans que le demandeur d'asile ait accès à un avocat, ou même à un organisme bénévole tel que le Conseil danois pour les réfugiés, auprès desquels il pourrait se renseigner sur ses droits. Cela se fait en quelques heures, et ne

[*Text*]

It is done at the border. The Immigration Department is on the border. We have a somewhat different system than that envisioned, but it would probably correspond to one adjudicator making the decision.

Since we are at the far end of Europe, most people would at least have made a stop-over, somewhere, before they got to us, so we can get rid of a lot of cases on that ground alone.

Senator Fairbairn: With no safeguards?

Ms. Paludan: No safeguards. They don't even make sure that the country will accept the refugee and process the case. They don't make sure that people can leave the aircraft to make a claim.

Senator Fairbairn: From some of the material that we have read in this committee, it would seem that this view is shared by most countries in Europe. The attitude seems to be to keep them on the move, to keep them moving away.

In your view, when a country such as Canada chooses to establish this kind of process, what kind of signal does that send to other countries in the world?

Ms. Paludan: I think Canada is reacting to signals. Canada is seeing that it is not the only country which is acting in the spirit of restriction and fear. That signals we are joining the club, which has been illustrated by the image of a fortress.

Sooner or later there will be court challenges. I read recently that in Germany the court will challenge many of these decisions.

If the countries of Europe and North America succeed in fending off all the asylum-seekers and claimants from their borders, they will end up in the first countries of asylum in the Third World, countries like Turkey and Pakistan, and perhaps even Iran or Mexico. And, of course, we have not yet discussed all the other means we have of diverting people, such as those set out in Bill C-84.

These countries will sooner or later refuse entry. They have no obligation to take these people. They can simply refuse them. Or, they can say that they will only accept them on the condition that they be provided with the necessary infrastructure to deal with them.

If this is going to happen, it would probably be better for some people to stay in their own culture and in their own environment—but not at any cost. Not at the cost of their personal security, nor at the cost of international agreements.

All kinds of countries say, and rightly so: "What are you wimpering about? Look at us."

Look at Somalia; look at Ethiopia; look at Sudan; look at Pakistan. Even Iran has thousands of refugees, strangely enough.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

[*Traduction*]

dépasse certainement jamais 72 heures après l'arrivée de l'intéressé.

Tout se règle à la frontière où se trouvent les services d'immigration. Nous envisageons un système assez différent, mais il s'agira probablement de la nomination d'un arbitre chargé de prendre la décision.

Comme nous nous trouvons à l'extrémité de l'Europe, la plupart des gens sont obligés de faire au moins une escale, quelque part, avant d'arriver chez nous, ce qui nous permet de nous débarrasser d'un grand nombre de cas pour cette simple raison.

Le sénateur Fairbairn: Sans aucune garantie?

Mme Paludan: Sans garantie. On ne s'assure même pas que le pays accueillera les réfugiés et traitera leur cas. On ne s'assure pas que les gens peuvent descendre de l'avion pour présenter une demande.

Le sénateur Fairbairn: D'après certains des documents que nous avons lus dans ce comité, il semble que ce soit là un point de vue partagé par la plupart des pays européens. Leur attitude semble être la suivante: Faites-les circuler; éloignez-les.

À votre avis, lorsqu'un pays tel que le Canada décide d'établir ce genre de processus, quelle impression cela donne-t-il aux autres nations?

Mme Paludan: Je crois que le Canada réagit à ce qui se passe ailleurs. Le Canada s'aperçoit qu'il n'est pas le seul à agir dans un esprit de restriction et de crainte. Cela montre que nous rejoignons les rangs des autres et que nous aussi, nous faisons de notre pays une forteresse.

Tôt ou tard, des actions seront intentées devant les tribunaux. J'ai récemment lu qu'en Allemagne ceux-ci contestent beaucoup de décisions de ce genre.

Si les pays européens et nord-américains réussissent à interdire le passage de leur frontière à tous les demandeurs d'asile et de statut de réfugié, ceux-ci se retrouveront dans les pays de premier asile du Tiers monde, des pays comme la Turquie et le Pakistan, et peut-être même l'Iran et le Mexique. D'ailleurs, nous n'avons même pas encore discuté de tous les autres moyens dont nous disposons pour détourner les gens, tels que ceux qui sont énoncés dans le projet de loi C-84.

Tôt ou tard, ces pays refuseront l'entrée des réfugiés. Rien ne les oblige à les accepter. Ils peuvent se contenter de les refuser ou de dire qu'ils ne les accepteront qu'à condition qu'on leur fournisse l'infrastructure nécessaire pour cela.

Si cela se produit, il serait probablement préférable pour certains de rester dans leur milieu et leur culture naturelle—mais pas à n'importe quel prix; pas au prix de leur sécurité personelle, ni au prix d'accords internationaux.

Des tas de pays déclarent, fort justement: «Pourquoi pleurnichez-vous? Regardez-nous.»

Regardez la Somalie; regardez l'Éthiopie; regardez le Soudan; regardez le Pakistan. Même l'Iran, si étrange que cela puisse paraître, a accueilli des milliers de réfugiés.

Le sénateur Fairbairn: Merci.

La présidente: Sénateur Hébert, à vous.

[*Text*]

Senator Hébert: I was a bit depressed by your description of the attitude of the European countries, and especially Denmark, toward refugee. Denmark has always been considered to be a very generous country—more generous than Canada, as a matter of fact, as far as the percentage of GNP dedicated to Third World and international development is concerned. To learn that all of Europe is becoming a fortress, and that we are joining the club, is very, very depressing.

Why do we have a fear of being invaded by people who have a different skin colour than ours, or who wear funny headgear? Is it a racist-type reaction?

In the case of Europe, I can understand it a little better. They don't need immigrants as much as we do, as a result of which they might be reluctant to welcome refugees.

What is the real reason? Is it racism? Or is love dead in the Western World?

Ms. Paludan: That is exactly what I am trying to write my Master's thesis on. I can't give you an answer yet.

We are all depressed. Many people are depressed about this situation.

I think this is going to turn around. There will be court challenges. Increasingly, people are becoming sensitized to the whole issue of foreigners. It seems as though the racists got the upper hand first, but I think there are signs of a reaction to that position.

I could show you statistics from Denmark which indicate that, in a country of 5,000,000, where we used to have an annual influx of asylum-seekers of between 200 to 300, the influx rose, in one year, to more than 2,000. The next year, it rose to 6,000; and the next year, to 10,000.

That explains why people are saying that they can't manage. They are breaking.

When they see the effects of the Draconian measures being taken, they may change their minds again. But, that is the effect. There is an administrative effect in terms of coping with the numbers.

I don't know if it is because people are racist, or they are somehow made racist, that they react so strongly. However, this could not have been done without politicians having a fair impression that they would get away with it.

I don't think any politicians in my country have appealed to racists, but they have certainly aroused racism.

What is the reason for that? Denmark is a very homogenous country. We are just not used to having immigrants. People are afraid for their jobs. Europe as a whole is not an immigration area, and Denmark has not been at all.

I am not doing justice to your question, because it is a complex one. But, there are external and internal reasons.

The Chairman: Senator Doyle, please.

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Votre description de l'attitude des pays européens, et en particulier du Danemark, à l'égard des réfugiés, m'a un peu déprimé. Le Danemark a toujours été considéré comme un pays très généreux—plus généreux que le Canada, en fait, si l'on considère le pourcentage du PNB qu'il consacre au développement international et à celui du Tiers monde. Apprendre que l'Europe toute entière est en train de se transformer en forteresse, et que nous rejoignons le troupeau, est extrêmement déprimant.

Pourquoi avons-nous si peur d'être envahis par des gens dont la peau n'a pas la même couleur que la nôtre, ou qui portent des coiffures étranges? Est-ce une manifestation de racisme?

Dans le cas de l'Europe, cela se comprend un peu mieux. Elle n'a pas autant besoin d'immigrants que nous, ce qui explique pourquoi elle répugne à accueillir les réfugiés.

Quelle est la raison véritable? Est-ce le racisme? Ou bien l'amour est-il mort dans le monde occidental?

Mme Paludan: C'est exactement le sujet de ma thèse de maîtrise. Je ne suis pas encore en mesure de vous donner une réponse.

Cette situation déprime beaucoup d'entre nous.

Je pense que cela va changer, qu'il y aura des appels aux tribunaux. Les gens sont de plus en plus sensibilités à la question des étrangers. On a l'impression que ce sont les racistes qui ont remporté la première manche, mais je crois qu'il y a des signes de réaction à cela.

Je pourrais vous montrer des statistiques danoises qui révèlent que, dans un pays de cinq millions d'habitants, où le nombre annuel des demandeurs d'asile était de 200 à 300, autrefois, il est passé, en une seule année, à plus de 2 000. L'année suivante, il a atteint 6 000; et deux ans plus tard, 10 000.

Cela explique pourquoi les gens vous disent qu'ils ne peuvent plus faire face à la situation et qu'ils craquent.

Lorsqu'ils verront les effets des mesures draconiennes qui ont été prises, ils changeront peut-être d'avis une nouvelle fois. Mais c'est ce qui se passe au départ. Ce sont les réactions administratives à l'afflus des réfugiés.

Je ne sais pas si c'est parce que les gens sont racistes, ou parce qu'on les rend ainsi, mais ils réagissent violemment. Cela n'aurait cependant pas pu se produire si les politiciens n'avaient pas eu le sentiment qu'ils pouvaient agir ainsi sans risque.

Je ne pense pas qu'il y ait de politiciens dans mon pays qui aient fait appel aux racistes, mais ils ont certainement stimulé le racisme.

Pourquoi? Le Danemark est un pays très homogène. Nous ne sommes tout simplement pas habitués à accueillir des immigrants. Les gens ont peur de perdre leur emploi. Dans l'ensemble, l'Europe n'est pas une zone d'immigration, et le Danemark ne l'a jamais été jusqu'à présent.

Je ne rends pas vraiment justice à votre question, car elle est complexe, mais il y a à la fois des raisons internes et externes qui entrent en jeu.

La présidente: Sénateur Doyle, à vous.

[*Text*]

Senator Doyle: I have, for many years, been a great admirer of Denmark. I have travelled to Denmark, and I like the country. I might want to emigrate to Denmark some day.

How many immigrants does Denmark accept in a year?

Ms. Paludan: We do not have a quota; we have an immigrant "stop". You would not qualify, unless you could prove that you could occupy a job that no Dane could occupy.

In principle, we have a "stop", except for refugees, spouses and minor children, for foreign students, and for specialized labourers.

We have about 130,000 immigrants, including Scandinavians and Europeans.

The only quota we have is one for the settlement of refugees from camps. That used to be very low, somewhere around 250 per annum.

Senator Doyle: The number of refugees being admitted is not large, and is likely to diminish under the new code.

Ms. Paludan: The number of people admitted into the refugee status determination procedure decreased drastically after the new measures were adopted, yes.

Senator Doyle: My final question relates to your description of the new code. It would seem to me to have none of the safeguards that are to be found in Bill C-55. Yet you say that we are joining the club.

Ms. Paludan: You are joining the club inasmuch as you are introducing an attitude toward people coming here which says that you are going to get rid of them if you can.

As I see it, you are joining the club of the harsh "first country of asylum" attitude that we have developed in Europe, as opposed to the relaxed one that we used to have.

We used to accept people, under certain circumstances, who should go back, but when we could pay reasonable attention to things like family connection and employment intentions, we would not accept a stop-over as a "first country of asylum" situation.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Could I ask you to reply, briefly, to a series of questions.

I understood you to say that up until 1983 you did have a policy of return to a safe country, and that that legislation was changed.

Ms. Paludan: We had almost no legislation on refugees at all until that time. It was very discretionary. It was finally discovered that we needed legislation, and in 1983 it was passed. It was quite elaborate and provided a maximum number of safeguards for asylum-seekers and refugees.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Je suis un grans admirateur du Danemark depuis des années. J'y ai fait des voyages et j'aime ce pays. Peut-être que je voudrais un jour émigrer au Danemark.

Combien d'immigrants le Danemark accepte-t-il annuellement?

Mme Paludan: Nous n'avons pas de contingent; nous avons un «stop» pour les immigrants; votre demande ne serait pas recevable, à moins que vous prouviez que vous pourriez occuper un emploi pour lequel aucun Danois n'est qualifié.

En principe, nous avons un point «d'arrêt», sauf pour les réfugiés, leur conjoint et leurs enfants en bas âge, pour les étudiants étrangers, et pour les travailleurs spécialisés.

Nous avons environ 130 000 immigrants, y compris des Scandinaves et des Européens.

Le seul contingent que nous ayons est celui qui concerne à l'installation des réfugiés venus de camps. Il était autrefois très faible, de l'ordre d'environ 250 par an.

Le sénateur Doyle: Le nombre de réfugiés accueillis n'est pas très important, et diminuera probablement en vertu du nouveau code.

Mme Paludan: Le nombre de personnes admises en vertu du processus de détermination du statut de réfugié a effectivement beaucoup diminué après l'adoption de nouvelles mesures.

Le sénateur Doyle: Ma dernière question a trait à votre description du nouveau code. Il me semble que vous n'avez aucune des garanties prévues par le projet de loi C-55. Pourtant vous dites que nous rejoignons le troupeau.

Mme Paludan: Vous le faites dans la mesure où l'attitude que vous adoptez maintenant à l'égard de ces gens indique que vous allez essayer de vous en débarrasser, si c'est possible.

À mon avis, vous rejoignez le groupe des pays européens qui ont adopté une attitude dure en ce qui concerne le «pays de premier asile», à la différence de l'attitude plus souple que nous avions auparavant.

Autrefois, nous acceptions les gens qui, dans certaines circonstances, auraient dû être refoulés, mais lorsque nous pouvions accorder suffisamment d'attention à des éléments tels que les liens de famille et les intentions en matière d'emploi, nous ne pouvions pas accepter qu'une escale dans un pays en fasse un «pays de premier asile».

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Pourrais-je vous demander de répondre brièvement à une série de questions?

Si j'ai bien compris, jusqu'en 1983 vous aviez une politique de renvoi dans un pays sûr, mais cette législation a été modifiée.

Mme Paludan: Jusque là, il n'existait pratiquement aucun texte législatif traitant de la question des réfugiés. Ceux qui prenaient les décisions jouissaient d'une grande latitude. Nous avons finalement découvert que nous avions besoin d'une loi, et celle-ci a été adoptée en 1983. Elle a été très étudiée et octroie un nombre maximum de garantie aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

[*Text*]

Since then three amendments have been introduced, all aimed at trying to make it easier to cope with the large numbers. The last amendment definitely made it difficult to get into the asylum procedure; it blocked them.

The Chairman: At one point in your practice, whether or not it was in the legislation, you tried to return people to what you considered to be a safe country?

Ms. Paludan: That is true. Under the 1983 legislation, we had an obligation to make sure that people were accepted, that their lives would not be in danger, and that their claims would be processed.

The Chairman: Why was that changed? Was it that, by definition, you couldn't cope with trying to fulfill all those requrements? Why didn't it work?

Ms. Paludan: While there may have been many factors, one factor that was very decisive was the fact that no one wanted to co-operate.

The Chairman: No one . . . ?

Ms. Paludan: No other country wanted to co-operate.

To illustrate this point, an African coming from West Germany sought asylum in Denmark. We wanted to return him to West Germany because he had Convention status there. It just so happened that his Convention travel documents had expired. The West Germans would not take him back.

That is one example, and by no means is it the only one.

Finally, the Danes got exasperated and gave up those safeguards. I think they went into the other ditch. I am hoping that someday they will come to their senses and find the balance.

The Chairman: Thank you very much for appearing this morning, and for your testimony.

We will adjourn at this point, to reconvene at 1:30 p.m.

—The committee adjourned to the call of the Chair at 1:30 p.m.

The committee resumed its sitting at 1:40 p.m.

The Chairman: Honourable senators, we will hear now from the Sombrilla Refugee Support Society, the spokesman for which is Mr. Lorne Wallace.

Mr. Lorne Wallace, President, Sombrilla Refugee Support Society: Thank you, Madam Chairman.

I would like to introduce my two colleagues, Mr. Mike Dreimanis, and Professor Gurston Dacks.

Madam Chairman, members of the committee, thank you for this opportunity to speak about Canada's proposed refugee legislation.

You have been hearing about the bill from legal experts, refugee aid organizations, ethnic groups, and others.

We would like to give you the perspective of a group of Edmonton area citizens who are putting up their own time and money to sponsor refugees, particularly Guatemalan refugees.

[*Traduction*]

Depuis lors, trois modifications lui ont été apportées, visant toute à essayer de faciliter le traitement d'un nombre élevé d'arrivants. La dernière modification rendait discutablement très difficile l'engagement d'une procédure de demande d'asile, elle la bloquait.

La présidente: À un moment donné que cela soit prévu ou non dans vos lois, vous avez essayé de renvoyer des gens dans ce que vous considériez comme un pays sûr, n'est-ce pas?

Mme Paludan: C'est exact. En vertu de la loi de 1983, nous avions l'obligation de veiller à ce que ces gens soient acceptés, que leur vie ne doit pas menacée, et que leurs revendications soient examinées.

La présidente: Pourquoi ces changements? Est-ce parce que, par définition, vous n'avez pas réussi à vous acquitter de toutes ces exigences? Pourquoi cela n'a-t-il pas marché?

Mme Paludan: Beaucoup de facteurs entraient en jeu, mais c'est le fait que personne ne voulait coopérer qui a été décisif.

La présidente: Personne . . . ?

Mme Paludan: Aucun autre pays ne voulait coopérer.

Je vous en donnerai un exemple: Un Africain venu d'Allemagne de l'ouest demandait asile au Danemark. Nous voulions le renvoyer en Allemagne parce qu'il y jouissait du statut de réfugié au sens de la Convention. Or, ses titres de voyage avaient expiré et les Allemands n'ont pas voulu le reprendre.

Ce n'est là qu'un exemple parmi tant d'autres.

Finalement, exaspérés, les Danois ont prononcé à ces garanties. Je crois qu'ils sont tombés dans l'excès inverse et j'espère qu'ils reviendront un jour à la raison et tourveront un équilibre.

La présidente: Merci beaucoup d'avoir comparu ce matin et de nous avoir présenté cet exposé.

Nous allons maintenant lever la séance et nous la reprendrons à 13 h 30.

—L'audience du comité est levée à 13 h 30, selon la décision de la Présidente.

Le comité reprend la séance à 13 h 40.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre l'exposé de M. Lorne Wallace, porte-parole de la Sombrilla Refugee Support Society.

M. Lorne Wallace, président, Sombrilla Refugee Support Society: Merci, Madame la Présidente.

Permettez-moi de vous présenter mes deux collègues, M. Mike Dreimanis, et le Professeur Gurston Dacks.

Madame la Présidente, membre du Comité, je vous remercie de nous donner ainsi l'occasion de vous parler du projet canadien de loi sur les réfugiés.

Vous avez déjà entendu l'avis de juristes, d'organisations d'aide aux réfugiés, de groupes ethniques et de bien d'autres encore.

Nous voudrions vous présenter le point de vue d'un groupe de citoyens de la région d'Edmonton qui consacrent temps et argent à commanditer les réfugiés, en particulier du Guatemala.

[*Text*]

We started as a neighbourhood group last spring after a couple of us helped a young Guatemalan to enter Canada and to ask for refugee status. We had lots of experiences with him at the border. We learned, first hand, of the problems legitimate refugees face in making their way to our border, in claiming sanctuary, and of the dangers they confront if, as happens now and would certainly happen under Bill C-55, they are returned, even temporarily, to a so-called third country like the United States.

Last spring, shortly after the Americans had clamped down on illegal aliens, the Canadian government followed suit by putting into effect tough new regulations which foreshadowed the contents of Bill C-55. These regulations effectively closed our borders, temporarily, to many legitimate refugees from Guatemala, El Salvador, and other countries where governments treat their citizens in ways which Canadians, and most of the world, deplore.

It was one thing for the United States, which hardly ever gives refugee status to Guatemalans and Salvadoreans anyway, to pass harsh rules against them—that is consistent with American support for the repressive governments of Guatemala and El Salvador; it was quite another thing for Canada, which in the past had shown much greater acceptance of these people as refugees, to suddenly start slamming doors in their faces.

Our group thought this was an unfair and inhumane attitude for Canada to take. To us, there is a strong causal connection between the fact that countries like Canada and the U.S. are so rich and relatively untroubled and the fact that countries like Guatemala and El Salvador are so poor and repressed. We are at least accomplices in that poverty and repression.

If our government was erecting barriers to refugees, the least we felt we could do, as individuals, was to show some responsibility. We decided to become a formal refugee sponsorship group, just as many Canadians did for the Indo-Chinese "boat people" in 1979, and just as Canadian church and other organizations continue to do for refugees from all over the world.

Within a few months, our little group has become four groups, operating under an umbrella volunteer organization called the Sombrilla Refugee Support Society, "sombrilla" being Spanish for umbrella. We have over 130 people in these four groups, and we plan to keep on growing.

We have found a lot of ordinary Albertans, like ourselves, disagreeing profoundly, not only with Canada's limp and acquiescent foreign policies toward Central America, but particularly with Canada's severe new laws directed toward refugees fleeing for their lives from some of these countries.

[*Traduction*]

Nos débuts, qui remontent au printemps derniers, ont été ceux d'un groupe local, après qu'un ou deux d'entre nous aient aidé un jeune Guatemaltèque à entrer au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. Il nous a permis d'apprendre bien des choses à la frontière. Nous avons ainsi directement découvert les problèmes que des réfugiés légitimes rencontrent pour atteindre notre frontière, pour demander le droit d'asile, et nous avons également découvert les dangers auxquels ils sont confrontés lorsque, comme cela se produit actuellement et se produirait certainement si le projet de loi C-55 était adopté, ils sont renvoyés, même temporairement, dans un pays dit tiers tel que les États-Unis.

Au printemps dernier, peu de temps après que les Américains se soient décidés à interdire les entrées d'immigrants illégaux, le gouvernement canadien a suivi leur exemple en mettant en vigueur de nouveaux règlements très stricts qui annonçaient le contenu de loi C-55. Dans la pratique, ils interdisaient temporairement le franchissement de nos frontières à de nombreux réfugiés légitimes du Guatemala, du Salvador, et d'autres pays dont le gouvernement traite leurs citoyens d'une façon jugée déplorable par les Canadiens, et par la plupart des autres pays.

Que les États-Unis qui, de toute façon, n'accordent presque jamais le statut de réfugié à des Guatemaltèques et à des Salvadoriens adoptent des règlements très sévères à leur égard, passe encore—cela concorde avec le soutien américain aux gouvernements de répression du Guatemala et du Salvador; mais il en va tout autrement lorsque le Canada, qui dans le passé avait plus facilement accepté ces gens comme réfugiés, leur ferme tout à coup la porte au nez.

Notre groupe a pensé que c'était là une attitude injuste et inhumaine de la part du Canada. Pour nous, il existe un lien de causalité très étroit entre le fait que des pays comme le Canada et les États-Unis sont si riches et le fait qu'ils se préoccupent relativement peu du fait que des pays comme le Guatemala et le Salvador sont si pauvres et opprimés. Cela fait à tout le moins de nous des complices de cette pauvreté et de ces répressions.

Si notre gouvernement élevait des barrières devant les réfugiés, le moins que nous puissions faire, en tant qu'individus, était de montrer un certain sens des responsabilités. Nous avons donc décidé de devenir officiellement un groupe de parrainage de réfugiés, comme bien des canadiens l'ont fait pour les «réfugiés de la mer» Indo-Chinois en 1979, et comme l'église canadienne et d'autres organisations continuent à le faire en faveur des réfugiés du monde entier.

En quelques mois, notre petit groupe s'est mué en quatre groupes coiffé par une organisation bénévole baptisée la Sombrilla Refugee Support Society, «sombrilla» signifiant parapluie en espagnol. Ces quatre groupes comprennent plus de 130 personnes, et nous avons l'intention de continuer à croître.

Nous avons découvert que beaucoup d'Albertains ordinaires, comme nous mêmes, étaient profondément opposés, non seulement aux politiques étrangères molles et résignées du Canada à l'égard de l'Amérique centrale, mais surtout à l'égard de la sévérité de ces nouvelles lois qui visent les réfugiés fuyant certains de ces pays pour sauver leur vie.

[*Text*]

Our sponsor group includes people of widely different faiths, politics, ages, and incomes. We include teachers, waiters, doctors, and the unemployed. We have little in common, many of us, except for a shared conviction that Canada must show compassion to people in desperate need, to neighbours in need.

These are not far off problems. Alberta's border is as close to Guatemala's as it is to St. John's, Newfoundland.

The truth is that we have been shielded from the refugee reality of Central America by the fact that Mexico and the U.S. have, until recently, tolerated many refugees as illegal aliens.

With Bill C-55, our government proposes to push the refugee problem even further away from our consciousness, and our consciences, by shutting our doors to those in trouble, by making it impossible for them to enter the country to plead their case as refugees.

By passing Bill C-55 and Bill C-84, Canada is placing legitimate refugees at real risk.

Professor Gurston Dacks, Member, Sombrilla Refugee Support Society: Honorable senators, we would like to urge you, in considering this bill, to apply to it the test that legitimate refugees receive a speedy, thorough and sensitive review, not just of the circumstances in their country, but the personal circumstances which lead them to claim refugee status. Also, that they be personally safeguarded until the claim is fully decided.

In our view, Bill C-55 fails this test in at least two critical senses. The first is our fear that legitimate refugees will not be able to be assured of personal security/physical safety for the duration of the time that their case is under consideration.

A second concern we have is that Canada's immigration officials abroad, the people who administer these claims in the first instance, may not review them with the sensitivity and insight which really ought to mark the refugee policy of a civilized country.

Our first concern is security of the person while seeking refugee status. The refugees that we contemplate assisting, or encouraging to come to Canada, are primarily Central Americans.

That means that, by and large, they have one of two options. The first option is to meet Canada's Immigration officials at the Canada-U.S. border. Our concern in that instance is that if in the preliminary hearing provided for in Bill C-55 they are rejected, they will be deported to the country from which they had arrived, that being the United States.

[*Traduction*]

Notre groupe de parrainage comprend des personnes appartenant à des horizons extrêmement divers, sur le plan de la foi, des convictions politiques, de l'âge, et du revenu. Nous comptons dans nos membres, des enseignants, des serveurs de restaurant, des médecins, et des chômeurs. Beaucoup d'entre nous avons peu de choses en commun en dehors de la conviction partagée que le Canada doit faire preuve de compassion à l'égard de personnes qui sont dans une situation désespérée, de voisins dans le besoin.

Ces problèmes ne sont pas si lointains. La frontière de l'Alberta est aussi proche du Guatemala qu'elle l'est de St. John's, à Terre-Neuve.

La vérité est que nous avons été protégé de la réalité du phénomène des réfugiés d'Amérique centrale par le fait que le Mexique et les États-Unis ont jusqu'à tout récemment encore, toléré l'entrée de nombreux réfugiés comme immigrants illégaux.

En adoptant le projet de loi C-55, notre gouvernement a l'intention d'éloigner encore plus de nos pensées et de notre conscience le problème des étrangers, en fermant nos portes à ceux qui ont des ennuis et en leur interdisant la possibilité d'entrer au Canada pour plaider leur cause en tant que réfugiés.

En adoptant les projets de loi C-55 et C-84, le Canada classe les réfugiés légitimes en sérieuses difficultés.

Le Professeur Gurston Dacks, membre de la Sombrella Refugee Support Society: Honorables sénateurs, nous vous demandons instamment, dans votre étude de ce projet de loi, de voir s'il répond au critère d'un examen rapide, approfondi et bienveillant de la situation des réfugiés légitimes, pas simplement de la situation dans leur pays, mais de la situation personnelle qui les a conduit à revendiquer le statut de réfugié. Nous vous demandons également de veiller à ce que leur sécurité personnelle soit assurée jusqu'à ce que la décision finale ait été prise.

À notre avis, le projet de loi C-55 ne satisfait pas à ce critère sur au moins deux points essentiels. Le premier est qu'il nous fait craindre que les réfugiés légitimes ne seront pas assurés de leur sécurité personnelle et physique pendant tout le temps où leur cas sera à l'étude.

Notre seconde inquiétude est que les agents d'immigration canadiens à l'étranger, qui sont les premiers à administrer ces revendications, ne le fassent pas avec toute la possibilité et la compréhension qui devraient caractériser la politique d'un pays civilisé à l'égard des réfugiés.

Notre première préoccupation a trait à la sécurité de la personne qui cherche à obtenir le statut de réfugié. Les réfugiés à qui nous avons l'intention d'apporter notre aide ou d'encourager à venir au Canada, sont surtout des gens d'Amérique centrale.

Cela signifie qu'en général, ils ont le choix entre deux possibilités. La première consiste à rencontrer des agents d'immigration du Canada à la frontière canado-américaine. Ce qui nous inquiète dans ce cas-là, c'est que si l'audience préliminaire prévue par le projet de loi C-55 aboutit à un rejet, ils seront expulsés dans le pays dont ils arrivaient, à savoir les États-Unis.

[*Text*]

The assumption is that the United States is a safe third country. But, in point of fact, the gentleman some members of our group assisted in coming to Canada was told by the American border police that, if Canada did not accept him, then they, the Americans, would deport him almost straight away. They would send him back to a country of potentially great jeopardy for this individual.

Happily, he was admitted. But, we are concerned that legitimate refugees coming to the officials who represent us may not be nearly so fortunate.

The second option is for someone wishing to seek refugee status to approach the Canadian authorities in the country of residence.

While that individual may think there is a safeguard, in point of fact, there isn't, because it is our understanding that people who go to the Canadian Embassy in Guatemala, for example, may bring themselves to the attention of authorities, who, for that reason alone, will do them harm.

Indeed, one individual, Professor Marroquin, sought and received permission to come to Canada. We have reason to believe, from contacts that we have in Guatemala, it was this fact that brought her to the attention of the people who murdered her.

Embassies are watched in a way which is, perhaps, difficult for us here in the security of Edmonton to appreciate, but it is nonetheless the case. That means that it is very difficult, or would be very difficult, under Bill C-55, for legitimate refugees safely to pursue their claim.

In view of these very undesirable choices which are provided for in Bill C-55, we submit five propositions, as follows:

(1) that individuals who reach the Canadian border receive more than one opportunity to assert that they are seeking refugee status;

(2) that all refugee claimants be allowed to present their case fully to an informed panel, without pre-screening;

(3) that a full and timely appeal be provided on the merits of the case, rather than on the very narrow bases which are provided for in Bill C-55, which are technical rather than having to deal with the personal circumstances of the individual;

(4) that the appeal be heard by a special panel of individuals, familiar with the circumstances of refugee claimants and the countries from which they are fleeing; and

(5) that refugee claimants be allowed to stay in Canada until their appeal is heard.

We have a second concern which flows from our experiences with the Canadian immigration authorities.

We communicated to them that we would like to help some legitimate victims of persecution; some real refugees. We thought that it would be socially desirable to bring in a Guatemalan family, because it was our understanding—and

[*Traduction*]

On peut supposer que les États-Unis constituent un pays tiers sûr. Mais en fait , le monsieur que certains membres de notre groupe a aidé à venir au Canada s'est vu dire par la police frontalière américaine que si le Canada ne l'acceptait pas, ils l'expulseraient presque immédiatement. Ils le renverraient dans un pays où il risquerait fort de se trouver dans une situation dangereuse.

Heureusement, il a été admis. Mais nous craignons que les réfugiés légitimes qui comparaissent devant nos représentants n'aient pas tous la même chance.

La seconde solution pour quelqu'un qui veut obtenir le statut de réfugié, est de prendre contact avec les autorités canadiennes dans son pays de résidence.

Bien qu'une telle personne puisse penser qu'il y a une garantie, celle-ci n'existe en fait pas, car d'après ce que nous savons, les personnes qui se rendent à l'Ambassade du Canada au Guatemala, par exemple, risquent d'attirer l'attention des autorités qui n'ont pas besoin d'autres raisons pour leur faire du mal.

En fait, un certain professeur Marroquin avait demandé et obtenu la permission de venir au Canada. D'après les contacts que nous avons au Guatemala, il y a tout lieu de penser que c'est cela qui a attiré sur elle l'attention des personnes qui l'ont assassinée.

Les ambassades sont surveillées d'une manière qu'il est peut-être difficile de comprendre pour nous qui connaissons la sécurité d'Edmonton, mais c'est pourtant ce qui se passe. Cela signifie qu'il est très difficile, ou serait très difficile, qu'en vertu du projet de loi C-55, des réfugiés légitimes puissent plaider leur cause en toute sécurité.

Compte tenu des choix peu attrayants que laisse le projet de loi C-55, nous vous soumettons les cinq propositions suivantes:

(1) que les individus qui atteignent la frontière canadienne se voient offrir plus d'une possibilité d'établir qu'ils revendiquent le statut de réfugié;

(2) que tous les demandeurs soient autorisés à faire valoir tous leurs arguments devant un comité bien informé, sans sélection préalable;

(3) que la possibilité d'un appel sur le fond de l'affaire soit accordée en temps opportun, plutôt que sur les points très limités prévus par la projet de loi C-55, qui ont un caractère technique et ne tiennent pas compte de la situation personnelle d'un individu;

(4) que l'appel soit entendu par un comité spécial de personnes bien informées de la situation des demandeurs et des pays qu'ils ont fui;

(5) que les demandeurs soient autorisés à rester au Canada jusqu'à ce que leur appel ait été instruit.

Notre expérience des services d'immigration canadiens nous inspire un second motif d'inquiétude.

Nous leur avons signalé que nous voulions aider certaines victimes légitimes d'actes de persécution; certains réfugiés véritables. Nous pensions que sur le plan social, il serait souhaitable de faire venir une famille Guatemaltèque, car nous

[*Text*]

we still believe this very much to be the case—that quite a number of Guatemalan families are at great risk.

This was our request to the authorities in Immigration Canada. They said that they would set about using their office in Los Angeles and Guatemala to find such people.

Who did we get? The first case was an individual the consulate described as mentally unstable. We were asked to help a mentally unstable person!

The second case was not a Guatemalan family, but a Nicaraguan factory owner, and his family, who were associated with the former Samosa régime in that country.

The third case was a man who we have good reason—eye witness reason—to suspect, very strongly suspect, was a member of the Kaibiles military force of the Guatemalan army.

The Kaibiles military force is a group that organizations such as Amnesty International have irrefutable evidence of having killed large numbers of Indians in Guatemala. They are agents of repression.

In case you are wondering why this individual would want to leave, evidently there are internal politics even within that group of people.

I hope you will agree that these are not satisfactory recommendations. At least two of them are contrary to Canada's expressed immigration policy, none of the three represent the kind of people we had hoped to welcome and assist on their arrival in Canada.

By identifying these cases we are not wishing to cast aspersions on Immigration Canada. We suspect that they are working with very modest resources, in particular regarding interpretation. It is very difficult for them to make a valid determination.

That is our point. Mistakes happen. Serious mistakes happen. And if our experience is any measure, they happen rather frequently.

It seems to us that a system which is so prone to error has to have an appeal mechanism, a viable appeal mechanism.

We hope that these experiences we bring to you will spur you, as senators, to demand a viable appeals process for refugee claimants, and security for them during the appeal process. We are convinced that the need is clear, and that it is pressing.

It is essential for the humanitarian stature of Canada that, as senators, you be as determined as you possibly can to cause the government of Canada to accept amendments which provide for a viable appeal process and security for refugee claimants.

Mr. Michael Dreimanis, Member, Sombrilla Refugee Support Society: We would like to conclude our presentation with two general points.

First, you perhaps aren't fully aware of how appropriate it is you chose Alberta for this hearing. All of us who are here

[*Traduction*]

avions cru comprendre—et nous en sommes toujours convaincus—qu'un nombre important de ces familles courent de graves dangers.

À cette requête, Immigration Canada nous a répondu qu'elle demanderait à ses bureaux à Los Angeles et au Guatemala d'en trouver.

Le résultat? Le premier cas a été celui d'un individu décrit comme mentalement instable par le Consulat. Voilà la personne qu'on nous demandait d'aider!

Dans le second cas, il ne s'agissait pas d'une famille quatémaltèque, mais d'un Nicaraguéen propriétaire d'une usine, et de sa famille, qui avait des liens avec l'ancien régime Samosa dans ce pays.

Le troisième cas était celui d'un homme que nous avions de bonnes raisons—témoignage visuel—de soupçonner très fortement d'être un membre des forces militaires Kaibiles de l'armée guatémaltèque.

Ces forces constituent un groupe sur lequel des organisations telles que Amnistie Internationale ont des preuves irréfutables qu'ils ont tué un grand nombre d'indiens au Guatemala. Ce sont des agents de répression.

Au cas où vous vous demanderiez pourquoi un tel individu voudrait quitter son pays, je vous répondrai que même dans un tel groupe, des politiques internes jouent.

J'espère que vous reconnaîtrez avec moi que ces recommandations ne sont pas satisfaisantes. Deux d'entre elle, au moins, sont contraires à la politique d'immigration exprimée du Canada; dans aucun des trois cas, il ne s'agit du genre de personne que nous espérions accueillir et aider à leur arrivée au Canada.

En montant ces cas en épingle, notre but n'est pas de noircir Immigration Canada. Nous avons bien l'impression que ces services travaillent avec des ressources très modestes, en particulier en ce qui concerne les interprètes. Il leur est très difficile de parvenir à une détermination valable.

C'est ce que nous voulons montrer. Des erreurs sont inévitables; des erreurs graves aussi. Et à juger d'après notre expérience, ces erreurs se produisent assez fréquemment.

Il nous semble qu'un système si enclin à l'erreur devrait avoir un mécanisme d'appel qui soit fiable.

Nous espérons que ces expériences que nous vous présentons vous encouragerons, vous qui êtes sénateurs, à exiger que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'un processus d'appel viable et que leur sécurité soit assurée pendant le déroulement de celui-ci. Le besoin nous paraît aussi évident qu'il est pressant.

Il est essentiel pour la réputation humanitaire du Canada que vous qui êtes sénateurs, soyez aussi déterminés que possible à faire accepter par le gouvernement du Canada des amendements qui assurent un processus d'appel viable et la sécurité des demandeurs.

M. Michael Dreimanis, membre, Sombrilla Refugee Support Society: Nous voudrions conclure notre exposé par deux observations générales.

Premièrement, peut-être ne savez vous pas combien il est approprié que vous ayez choisi l'Alberta pour cette audience.

[*Text*]

remember proudly Alberta's generous response when Edmonton acted as the Western Canadian reception centre for Indo-Chinese refugees in 1979. That was just part of Albertan's generosity.

Albertans, per capita, give three times the national average to agencies helping the Third World. The Alberta Government recognizes this reality by operating Canada's largest provincial overseas aid program.

In the field of help to the Third World, few Canadian groups can match the efficiency and effectiveness of organizations like Change for Children and Farmers for Peace, organizations based here in Alberta.

Our Sombrilla sponsor group originates in the same spirit. We want to help legitimate refugees. We, like the other private sponsor groups, have only our own limited resources, and it would be encouraging to believe our Canadian Government shared the compassion for refugees we believe is demonstrated here in Alberta.

Alas, Bill C-55 and Bill C-84 contradict the vision which we and many other Albertans have of a compassionate Canada.

Secondly, we urge you in your deliberations to look upon the real scope of the refugee problem. Please improve Bill C-55 in the ways suggested. But, please consider, further, that even the best refugee policy will mean little unless the Canadian Government makes a companion attempt to get to the root of why refugees exist, and to determine what there is in our relationships with the Third World that we, as a nation, must alter.

Should our foreign policy toward Guatemala and El Salvador, for example, include aid to those repressive governments?

An independent and just foreign policy, it seems to us, must go hand-in-hand with an independent and compassionate refugee policy.

The Associate Minister of Immigration has challenged citizens concerned about refugees to put their money where their mouth is, to dig into their own pockets to help refugees. We, and a lot of other Canadians, are doing that for humanitarian reasons. But in return, we must demand that our government not put in place harsh and hypocritical laws which effectively keep Canada insulated from the world's real problems.

Thank you very much for your time.

The Chairman: Senator Fairbairn will be the lead-off questioner.

Senator Fairbairn: Thank you for your presentation. I share your pride in Alberta's record provincially in this field.

In your list of five points, you talk about a full and timely appeal on the merits of the case. You go on to talk about the

[*Traduction*]

Toutes les personnes présentes se souviennent avec fierté de la générosité de l'Alberta lorsque Edmonton fut le Centre d'accueil de l'Ouest du Canada pour les réfugiés Indo-Chinois en 1979. Il ne s'agissait cependant là que d'une des manifestations de la générosité des Albertains.

Par habitant, les Albertains donnent trois fois la moyenne nationale aux agences qui aident le Tiers monde. Le gouvernement de l'Alberta le reconnaît en assurant le fonctionnement du plus important programme provincial d'aide outre-mer du Canada.

Dans le domaine de l'aide au Tiers monde, rares sont les groupes canadiens qui manifestent l'effecience et l'efficacité d'organisations telles que Change for Children et Farmers for Peace, qui ont leur siège ici, en Alberta.

Le groupe de parrainage Sombrilla est issu de la même volonté. Nous voulons aider les réfugiés légitimes. Comme les autres groupes privés de parrainage, nous ne pouvons compter que sur nos propres ressources, qui sont limitées, et il serait encourageant de pouvoir croire que notre gouvernement canadien partage la même compassion à l'égard des réfugiés que celle qui est, à notre avis, manifestée en Alberta.

Hélas, les projets de loi C-55 et C-84 contredisent l'image que de nombreux Albertains et nous même nous faisons d'un Canada pour lequel la compassion n'est pas un vain mot.

Deuxièmement, nous vous demandons de tenir compte de la véritable ampleur du problème des réfugiés dans vos délibérations. Nous vous en supplions, améliorez le projet de loi C-55 comme on vous l'a suggéré. Mais n'oubliez pas non plus que la meilleure politique du monde à l'égard des réfugiés n'aura guère de signification tant que le gouvernement canadien, de son côté, n'aura pas essayé de trouver la raison profonde de l'existence des réfugiés, et de déterminer ce que notre nation doit modifier dans nos rapports avec le Tiers monde.

Notre politique étrangère à l'égard du Guatemala et du Salvador, par exemple, devrait-elle comprendre une aide à ces gouvernements de répression?

Une politique étrangère juste et indépendante, nous semble-t-il, doit aller de pair avec une politique indépendante et inspirée par la compassion à l'égard des réfugiés.

Le Ministre Associé de l'Immigration a mis au pied du mur les citoyens qui s'inquiètent du sort des réfugiés; il leur a dit de puiser dans leurs poches pour les aider. Comme nous, beaucoup de Canadiens le font pour des raisons humanitaires. En échange, nous nous devons cependant d'exiger de notre gouvernement qu'il ne mette pas en place des lois dures et hypocrites, ayant pour effet d'isoler le Canada des véritables problèmes de notre planète.

Je vous remercie.

La présidente: Au Sénateur Fairbain de poser la première question.

Le sénateur Fairbain: Je vous remercie de votre exposé. Je partage votre fierté à l'égard de résultats obtenu par la province de l'Alberta dans ce domaine.

Dans votre liste en cinq points, vous mentionnez un appel en temps opportun sur le fond de l'affaire. Vous dites ensuite que

[*Text*]

appeal being heard by a special panel of individuals, familiar with the circumstances.

At any point in this process do you see that appeal going to the Federal Court? Or is the appeal you speak of one to a special board?

Mr. Dacks: I would like to see a special board with individuals having expertise, specific to individual countries, such that they could make a highly relevant determination. I wouldn't expect Justices of the Federal Court to have that kind of expertise.

Senator Fairbairn: Your recommendations would not include the right of appeal on law?

Mr. Dacks: At that point it might be relevant to speak of appeals on points of law, but not on points of substance.

It strikes me that the Federal Court is not exceedingly well equipped to deal with substantive matters, to sort out the degree of jeopardy that an individual is indeed facing. However, on a point of law, it might be the best body to handle an appeal.

Senator Fairbairn: You have expressed your view of the "safe country" concept by using the example of the United States and Guatemala.

What is your general view of the establishment of a prescribed list of safe countries?

Mr. Wallace: Our concern, and it is one you have heard many times from many witnesses, is that a list which categorizes the United States as a safe country does not begin to reflect the reality of the world. Certainly, it does not have a good record in regard to Salvadorean and Guatemalan refugees being accepted.

We know the reality from our personal experiences, and it is that on which we must base our findings.

I have sat in an office and listened to an interrogation in which a United States border officer was interrogating someone who had been temporarily returned to the United States. The border officer was demanding to know all kinds of information, information which would have not only incriminated this young man, but would have incriminated other members of his family and people with whom he had worked.

He was being asked for these details, notwithstanding the fact that this officer was fully aware that this chap was coming back for a peremptory hearing a couple of days later; that he was being returned only temporarily.

He clearly warned him at the time that deportation proceedings would be commenced against him if he were turned down in this peremptory hearing.

Certainly the United States could not be included on such a list as far as certain countries are concerned, and for refugees from Central America, in particular, because the United States has a quite different stance from that of Canada, in formal terms.

[*Traduction*]

cet appel devrait être entendu par un comité spécial d'individus bien informés de la situation.

À quel stade de ce processus un tel appel serait-il interjeté devant la Cour fédérale? Ou le serait-il devant une commission spéciale?

M. Dacks: J'aimerais qu'il y ait une commission spéciale d'individus ayant une connaissance des pays concernés qui leur permettraient de prendre des décisions tout à fait justifiées. Je ne pense pas que les juges de la Cour fédérale auraient ce genre de compétence.

Le sénateur Fairbairn: Vos recommandations ne comprendraient pas le droit d'appel?

M. Dacks: À ce stade, il serait peut-être bon de parler d'appel sur des questions de droit plutôt que sur des points essentiels.

J'ai bien l'impression que la Cour fédérale n'est pas particulièrement bien équipée pour traiter de questions de fond, pour déterminer dans quelle mesure un individu est effectivement en danger. En ce qui concerne les questions de droit, ce serait cependant peut-être l'instance la plus qualifiée pour traiter un appel.

Le sénateur Fairbairn: Vous nous avez donné votre interprétation du principe de «pays sûr» en nous donnant l'exemple des États-Unis et du Guatemala.

Que pensez-vous en général de l'établissement d'une liste prescrite de pays sûr?

M. Wallace: Ce qui nous inquiète, sentiment d'ailleurs partagé par de nombreux témoins, c'est qu'une liste qui place des États-Unis dans la catégorie des pays sûrs manque vraiment de réalisme. Il est certain que ce pays ne s'est guère distingué sur le plan de la générosité à l'égard des réfugiés guatémaltèques.

Nous avons une expérience personnelle de cette réalité, et c'est sur cela que nous devons fonder nos conclusions.

Il m'est arrivé d'être assis dans un bureau et d'écouter l'interrogatoire auquel un agent d'immigration des États-Unis, à la frontière, soumettait quelqu'un qui avait été temporairement renvoyé aux États-Unis. Il exige toutes sortes de renseignements, renseignements qui n'auraient pas seulement incriminé ce jeune homme, mais l'aurait fait pour d'autres membres de sa famille et des personnes avec qui il avait travaillé.

On lui demandait tous ces détails, en dépit du fait que l'agent savait pertinemment qu'il devait revenir pour une audience péremptoire, deux jours plus tard; et qu'il n'était renvoyé que temporairement.

L'agent l'avait alors clairement averti que des mesures d'expulsion seraient prises contre lui si sa revendication était rejetée à l'issu de cette audience péremptoire.

Les États-Unis ne pourraient certainement pas figurer sur une telle liste, en ce qui concerne certains pays et les réfugiés d'Amérique centrale, en particulier, car leur attitude officielle est tout à fait différente de celle du Canada.

[*Text*]

Senator Fairbairn: It has been suggested to us by the minister that, in drawing up this list, exceptions could be made, and would be made, for just this kind of thing.

Can you see this being done, in a realistic way: the making of a list and then having exceptions to it?

Mr. Wallace: I understand that part of the problem is who decides which countries will be on the list: Is this to be an administrative decision made by people who are specialists in matters of immigration, or is it to be a political decision?

If it is to be a cabinet decision made on grounds of political expediency, I would suggest to you that sacrifices might be made of individual refugees.

I have nothing against politics and nothing against the administration of government in this country. I just believe that at certain "political" times, decisions would be made on political grounds, decisions which would turn out to be inhumane from the point of view of individual cases.

Senator Fairbairn: I have to say that I personally agree with your first point. Individuals who reach the Canadian border should receive more than one opportunity to assert the fact that they are seeking refugee status.

When would you see the other opportunity coming? Would it be during this first full hearing that you are talking about?

Mr. Dacks: After they have had the opportunity to consult with legal counsel, and have had their status in law explained to them, a first hearing should follow that opportunity.

Senator Fairbairn: What time element do you have in mind for that first procedure?

Mr. Wallace: It would be presumptuous of us to offer suggestions, other than to say that we concur with suggestions we have heard from various other witnesses wherein they suggest 30 days for the first hearing, with the second hearing coming within another 30 days.

That certainly seems to be expeditious. That would allow some opportunity for the refugees to consult those in whom they have confidence. That appears to be the real difficulty.

If I may, Madam Chairman, I should like to add a point that we have not touched upon, and it is one that puzzles us greatly.

This is not to criticize the government, or the intention of the legislation, or of the legislators, but I think perhaps Bill C-55 is a reflex action to other kinds of forces that are going on in other parts of the Western World.

A real puzzler for me is the question of how you deal with refugees who are attempting to make application at a non-existent consulate in El Salvador?

How do you deal with the person, in genuine danger, who is facing the barricades of going to the Canadian Consulate in Guatemala? How indeed!

We hear suspicions voiced by Guatemalans, resident in the United States, that they are also worried about approaching

[*Traduction*]

Le sénateur Fairbairn: Le Ministre nous a indiqué que dans l'établissement de cette liste, des exceptions étaient possibles et étaient faites, pour tenir précisément compte de ce genre de situation.

L'établissement d'une liste et le recours à des exceptions vous paraît-il réalisables?

M. Wallace: Je crois comprendre que le problème tient en partie au choix de la personne qui décide des pays qui figureront sur la liste: Doit-il s'agir d'une décision administrative prise par des spécialistes de l'immigration, ou d'une décision politique?

Si c'est une décision du Cabinet prise pour des raisons de commodité politique, je crois pouvoir vous dire que certains réfugiés pourraient être sacrifiés.

Je n'ai rien contre la politique et rien contre l'administration de ce pays. Je crois simplement qu'à certains moments «politiques», des décisions seraient prises pour des raisons politiques et qu'elles seraient inhumaines dans certains cas individuels.

Le sénateur Fairbairn: Je dois dire que je suis personnellement d'accord avec votre première remarque. Des individus qui parviennent à la frontière canadienne devraient se voir offrir plus d'une chance d'établir le fait qu'ils revendiquent le statut de réfugié.

À votre avis, quand la seconde chance devrait-elle être donnée? Pendant la première pleine audience dont vous parliez?

M. Dacks: Après qu'ils aient eu la possibilité de consulter un avocat et que leur statut juridique leur ait été expliqué, une première audience devrait suivre.

Le sénateur Fairbairn: Combien de temps la première étape devrait-elle prendre, d'après vous?

M. Wallace: Il serait présomptueux de notre part de faire des suggestions autres que pour dire que nous sommes d'accord avec celles qui ont été présentées par divers autres témoins qui proposent trente jours pour la première audience, celle-ci étant suivie d'une seconde audience, trente jours plus tard.

Cela me paraît aller vite en besogne tout en donnant aux réfugiés la possibilité de consulter ceux en qui ils ont confiance. C'est là que semble se trouver la véritable difficulté.

Si vous me le permettez, Madame la Présidente, j'aimerais ajouter quelque chose dont nous n'avons pas parlé et qui nous intrigue profondément.

Il ne s'agit pas de critiquer le gouvernement si les intentions du texte de loi ou du législateur, mais j'ai l'impression que le projet de loi C-55 est une sorte de réaction réflexe à d'autres forces qui s'exercent dans d'autres parties du monde occidental.

L'énigme pour moi est de savoir comment s'occuper de réfugiés qui essayent de présenter une demande à un consulat non-existant au Salvador.

Comment s'occuper de la personne qui est vraiment en danger et qui se heurte aux barricade qui l'empêchent de se rendre au Consulat Canadien au Guatemala? Comment faire?

Nous avons également entendu des Guatémaltèques qui résident aux États-Unis déclarer qu'ils ont également peur de

[*Text*]

Canadian consulates in the larger cities. These consulates are being watched.

How does one overcome that kind of problem?

The second question is: Once inside, how can their claims for refugee status be fairly dealt with by people who are not expert in refugee matters, people who are usually visa officers?

I don't have an answer to this question, and I am not sure that it is within the range of Bill C-55.

Putting this problem off to far-away consulates, with their lack of expertise and lack of an appeal process, it seems to me, will result in a major reduction in the number of claimants.

That aspect of the bill is totally beyond us.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: First of all, I would like to compliment you on the organization you have formed, and on the fact that it has already become an umbrella organization, making it possible for more people who are in need of the haven which this country can offer to get here. There are a good many hurdles.

Whatever Immigration act we come up with, or whatever we are able to do with C-55, it will, in some way, still be a hurdle.

I am quite sympathetic to the anxiety for appeal provisions. Where I am having some difficulty—and you have not made it any easier—is in reconciling whatever process we lay in hand for people who come to our doorstep with that which we put in place for those who are in the camps and in the countries.

How do we arrange for refugee entry from that distance?

Would you, in the best of worlds, extend the rights of appeal and the other rights that are sought in this bill, and in some cases are provided in the bill, to all of the people who apply in their home countries?

Mr. Wallace: In the best of worlds, that would seem to me to make eminent sense.

Senator Doyle: Do you argue that it should be done in Canada? Can we manage it?

Mr. Wallace: I really believe so.

Senator Doyle: We would be open to anyone in a camp, or a country where we had reason to believe that there are people who are genuine refugees.

Mr. Wallace: You mentioned this morning the large number of refugees in the world, some 16,000,000. Obviously, as you said, it is not within the capacity of a country of 25,000,000 to absorb that number.

It has been our personal experience in dealing with Guatemalan refugees that, even many of those, the closest refugees to us, do not want to come to Canada. They have a strange idea that Canada is cold! They also have the peculiar

[*Traduction*]

prendre contact avec des consulats Canadiens dans les grandes villes. Ces consulats sont sous surveillance.

Comment surmonter un tel problème?

La seconde question est la suivante: Une fois qu'ils y sont, comment des gens qui ne sont pas des spécialistes des problèmes des réfugiés et dont le travail consiste habituellement à délivrer des visas peuvent-ils traiter équitablement ces revendications du statut de réfugié?

Je n'ai pas de réponse à cette question, et je ne suis pas certain qu'elle concerne le projet de loi C-55.

Laisser le soin de régler le problème à des consulats lointains dépourvus de spécialistes et sans processus d'appel risque, à mon avis, de provoquer une diminution considérable du nombre des demandeurs.

C'est là un élément du projet de loi qui nous dépasse complètement.

La présidente: Sénateur Doyle, vous avez la parole.

Le sénateur Doyle: Pour commencer, je tiens à vous féliciter d'avoir créé une telle organisation, et du fait qu'elle est déjà devenue un groupe de coordination qui permet de venir au Canada à un plus grand nombre de personnes qui ont besoin du hâvre que notre pays peut lui offrir.

Quelle que soit la loi sur l'immigration à laquelle nous parviendrons finalement, ou quoi que nous fassions du projet de loi C-55, ils demeureront, en un sens, un obstacle.

Je comprends fort bien le souci d'avoir des dispositions concernant les appels. Là où j'ai un problème—et vous n'avez rien fait pour le dissiper—c'est lorsque j'essaie de concilier le processus que nous utilisons à l'égard des gens qui se présentent à notre porte avec celui que nous mettons en place pour ceux qui se trouvent dans des camps et dans d'autres pays.

Comment organiser l'entrée des réfugiés à distance?

Dans le meilleur des mondes, accorderiez-vous les droits d'appel et les autres droits que l'on voudrait voir dans ce projet de loi, et qui sont dans certains cas, d'ailleurs, prévus par celui-ci, à toutes les personnes qui font une demande depuis leur pays d'origine?

M. Wallace: Si tout était parfait, cela me paraîtrait absolument logique.

Le sénateur Doyle: Considérez-vous que cela devrait se faire au Canada? En serions-nous capables?

M. Wallace: J'en suis convaincu.

Le sénateur Doyle: Nous serions prêts à accueillir tous les gens des camps, ou des pays où nous avons des raisons de croire qu'il existe des réfugiés véritables.

M. Wallace: Vous avez dit ce matin que le nombre des réfugiés dans le monde était considérable et qu'il atteignait 16 millions. Manifestement, un pays de 25 millions d'habitants n'est pas en mesure de les accueillir tous.

Notre expérience personnelle de nos contacts avec des réfugiés guatémaltèques nous ont appris que beaucoup d'entre eux, bien qu'ils soient les réfugiés les plus proches du Canada, ne veulent pas venir ici. Ils ont des idées bien étranges: ils croient

[*Text*]

idea that we speak French and English as our official languages.

I would suggest that the bulk of Central Americans are demonstrably not interested in coming to this country.

I really do believe that in this best of all possible worlds that you describe, even in that best of all possible worlds, the number of applications we would get from the camps that exist would be relatively small.

I think my colleagues support my belief that there should be universal access here in Canada, and in our limited number of consulates abroad.

Senator Doyle: Coming to the part of the world that is at the moment of particular interest to your group, Latin America, I have some figures in front of me on countries of origin. The most recent figures available are for 1986. I would much prefer to have more recent figures, at least 1987, but they are not available at the moment.

The number of refugees from El Salvador was only exceeded by the number from Poland and Viet Nam. It was third on our list, and four places down we find Guatemala.

We have special programs in effect that apply to both Guatemala and El Salvador, as far as our immigration procedures are concerned. Certain technical hurdles that might exist have been waived, or can be waived, to make it easier for the people from these two countries to come to Canada—along with several other countries—including Poland and Viet Nam.

In addition, a minor provision has been made for families to come. Whether it has been successful yet or not, I don't know, but an effort has been made in that direction.

The reason I am raising those items, even though they may not be functioning as well as you or I would wish them to, indicates to me that there is some determination on the part of Canadian authorities to resist political pressures from the government of the "Great Republic".

The minister said that we might initiate a situation in which the United States would be considered a safe country, but not necessarily for all nations; that there might be exceptions.

I was the one who asked that question when the minister appeared before us. He knew that I was asking specificaly about Latin America. He said that they were quite wedded to the idea that there could be exceptions in respect of certain countries. I see the sense in that.

I also see certain differences in the position that we might take in respect of immigrants from South Africa, compared to that which would be taken by Great Britain, or our willingness to trust Britain as a safe third country for South Africans.

I see other situations beyond your area of specialty.

Mr. Wallace: I agree that it is a very difficult problem.

[*Traduction*]

que le Canada est un pays froid et que le français et l'anglais sont nos deux langues officielles!

À mon avis, la majorité des gens d'Amérique centrale ne tiennent pas du tout à venir au Canada.

Je crois vraiment que si tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes, le nombre des demandes que nous recevrions des camps d'internement serait relativement réduit.

Je crois que, comme moi, mes collègues pensent que le principe de recevabilité pour tous devrait être appliqué au Canada, et dans le petit nombre de consulats que nous avons à l'étranger.

Le sénateur Doyle: À propos de l'Amérique latine, qui est la région qui intéresse particulièrement votre groupe en ce moment, j'ai devant moi quelques chiffres concernant les pays d'origine. Les chiffres les plus récents concernent l'année 1986. Je préférerais de beaucoup les avoir pour 1987 au moins, mais ils ne sont pas encore disponibles.

Le nombre des réfugiés du Salvador n'a été dépassé que par celui des Polonais et des Vietnamiens. Le Salvador venait donc en troisième position, suivi quatre places plus loin, par le Guatemala.

Nos procédures d'immigration comportent des programmes spéciaux destinés au Guatemala et au Salvador. Certains obstacles techniques qui pouvaient exister ont été éliminés, ou peuvent l'être, pour faciliter la venue au Canada des ressortissants de ces deux pays—ainsi que d'autres pays comme la Pologne et le Vietnam.

En outre, une disposition mineure a été adoptée pour les familles. Je ne sais pas si elle a encore donné des résultats, mais un effort a été fait en ce sens.

La raison pour laquelle je mentionne ces mesures, encore qu'elles ne donnent peut-être pas d'aussi bons résultats que vous et moi le voudrions, me laisse penser que les autorités canadiennes sont assez décidées à résister aux pressions politiques exercées par le gouvernement de la «Grande République».

Le ministre a déclaré que nous pourrions décider de considérer les États-Unis comme un pays sûr, mais pas nécessairement pour toutes les nations; et qu'il pourrait y avoir des exceptions.

C'est moi qui ai posé cette question lorsque le Ministre a comparu devant nous. Il savait qu'elle visait précisément l'Amérique latine et il m'a dit que les autorités canadiennes étaient tout à fait d'accord pour qu'il y ait des exceptions visant certains pays. Cela me paraît logique.

Je conçois également que notre position pourrait être différente de celle de la Grande-Bretagne à l'égard des immigrants d'Afrique du Sud; et je me demande dans quelle mesure nous ferions confiance à la Grande-Bretagne comme pays tiers sûr, dans le cas des Sud-Africains.

Je vois encore d'autres situations qui sortent du cadre de vos compétences.

M. Wallace: Je reconnais que le problème est très compliqué.

[*Text*]

Let me speak first to the special programs you mentioned in relation to Guatemala and El Salvador. Again, I will speak from personal experience.

I was helping a family on behalf of one of the refugee aid organizations in the city. I first heard of this case in June of last year.

Two members of the family had been killed in El Salvador; the authorities were in hot pursuit. There are about six or seven family members. They have been in hiding.

At one point, the head of the household hiding them was caught and killed. The family escaped, and seven or eight months later, this family is still in hiding.

If there is a special program existing in which the minister is able to waive circumstances, let me tell you that in this particular case at least, it hasn't worked.

For some reason, we don't have a consulate in populous El Salvador, where there are many problems of this kind.

Senator Doyle: Is the minister aware of the situation?

Mr. Wallace: I believe so, yes.

Senator Doyle: Have you had an answer from the minister as to why he is unwilling, or not ready to take some action?

Mr. Wallace: I have only been assisting the agency. I am afraid I cannot answer your question.

Mr. Dacks: It is highly desirable that these special programs exist. Our concern is how they might be affected or impaired by this proposed bill. We are concerned with how the current set of programs interact with this legislation so as to produce, perhaps, significantly lower inflows.

Senator Doyle: You tell me, because you have read the bill. You tell me how the bill could be used as a club? What can turn around the policy that exists?

Mr. Dacks: My concern is that, conceivably, a number of refugee claimants coming to the authorities might not offer the correct formulas to get them past the peremptory hearing, and there would not be an appeal, other than on a point of law, from that initial determination.

Senator Doyle: That would be the same situation today. Are you afraid that it would continue to be the situation?

Mr. Dacks: And that there would not be an adequate appeal from it. That would be a significant concern—remembering that these are people who are afraid and don't know whether they can trust the authorities before them.

Senator Doyle: Right. There is no appeal right now, because they are not in this country. They have not landed here.

[*Traduction*]

Permettez-moi de parler tout d'abord des programmes spéciaux que vous avez mentionnés à propos du Guatemala et du Salvador. Là encore, je ferai appel à mon expérience personnelle.

J'aidais une famille au nom d'une des organisations d'aide aux réfugiés de la ville. C'est en juin de l'année dernière que j'avais entendu parler de leur cas pour la première fois.

Deux membres de cette famille avaient été tués au Salvador et les autorités étaient sur les talons des survivants, qui étaient six ou sept. Ils se cachaient.

À un moment, le chef de la famille qui les cachait a été pris et a été tué. La famille s'est enfuie, et sept ou huit mois plus tard, elle se cache toujours.

S'il existe un programme spécial qui permet au Ministre d'accorder une dispense, compte tenu des circonstances, permettez-moi de vous dire que dans ce cas particulier, en tout cas, cela n'a pas marché.

Pour des raisons qui m'échappent, nous n'avons pas de consulat dans un pays aussi peuplé que le Salvador où les problèmes de ce genre sont fréquents.

Le sénateur Doyle: Le Ministre est-il au courant de la situation?

M. Wallace: Je crois que oui.

Le sénateur Doyle: Le Ministre vous a-t-il fait savoir pourquoi il ne tient pas à prendre de mesures, ou n'est pas encore prêt à le faire?

M. Wallace: Tout ce que je faisais, c'était d'apporter mon aide à cette agence. Je crais donc de ne pas pouvoir répondre à votre question.

M. Dacks: L'existence de ces programmes spéciaux est extrêmement souhaitable. Ce qui nous inquiète c'est dans quelle mesure ils risquent d'être touchés ou compromis par ce projet de loi. Nous craignons que l'effet de celui-ci sur la série actuelle de programmes ne se traduise par une diminution considérable de l'afflux des réfugiés.

Le sénateur Doyle: Vous qui avez lu le projet de loi, pourriez-vous me dire comment il pourrait être utilisé de cette manière? Qu'est-ce qui peut contourner la politique existante?

M. Dacks: Ce que je crains qu'il arrive c'est qu'un certain nombre de demandeurs du statut de réfugié se présentent devant les autorités sans les formules correctes qui leur permettent de dépasser l'étape de l'audience péremptoire et qu'ensuite, il n'y ait pas de possibilité d'appel autre que sur un point de droit.

Le sénateur Doyle: La situation est la même aujourd'hui. Craignez-vous qu'elle continue à exister?

M. Dacks: Je crains également qu'il ne soit pas vraiment possible de faire appel. C'est un problème sérieux—étant donné qu'il s'agit là de personnes qui ont peur et qu'elles ne savent pas si elles peuvent faire confiance aux autorités devant lesquelles elles comparaissent.

Le sénateur Doyle: Bon. Il n'a pas d'appel en ce moment puisque ces gens-là ne sont pas encore au Canada.

[*Text*]

Mr. Dacks: If they were coming to the border, and were rejected initially, they could appeal that.

Senator Doyle: Yes.

Mr. Dacks: Those people would be the ones put at risk, it would seem to me, with the passage of Bill C-55.

Senator Doyle: Unless of course we continued the situation that exists now in which we are recognizing that people can exist in these particular countries and be genuine, if not Convention, refugees.

Mr. Dacks: Does Bill C-55 provide for this kind of program?

It might be desirable to stipulate that in law, rather than have it on the basis of an Order-in-Council.

Senator Doyle: You are reaching me now. I don't think it is provided for, as I recall. Perhaps it should be, to give the government the right.

This would deal with something that has been bothering Senator Fairbairn throughout this entire process, that being what to do about a country that may have been a safe country yesterday but which, through changing circumstances, is no longer?

Perhaps we will be told that anything that is not prohibited is permitted and that, therefore, we do not need to worry.

This is the cast of the government and the nature of its intentions; and it has the right to continue those intentions.

If the proposed legislation says that a refugee can be turned back from our borders, after he has presented himself on his own initiative, simply because he is not a Convention refugee, then perhaps that situation does need protection within the Act.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

I must say that I admire the effort of my colleague, senator Doyle, to improve the concept of the "safe country". But, the more I listen to our witnesses, and the more I reflect on the matter, the more I think it is a hopeless cause.

We always come back to the example of the United States, which is the easiest one for us, because we know that country. It is nearby. We know how the Americans function. It is easy to quickly learn their attitude toward Guatemala and El Salvador.

When we questioned the minister about this, he said that we could make exceptions, and we could say that the United States is a safe nation, except for Guatemalan and Salvadorean refugees.

But, what about Hondurians? When we asked the minister about that, he said that he might think about that also.

We don't talk about them as much, because there are fewer of them around.

Next week it could be Panama, or the Dominican Republic? It changes every day.

[*Traduction*]

M. Dacks: S'ils se présentaient à la frontière et étaient refoulés une première fois, ils pourraient interjeter appel.

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Dacks: Ces gens-là seraient mis en danger, il me semble, par l'adoption du projet de loi C-55.

Le sénateur Doyle: À moins, naturellement que nous ne maintenions la situation actuelle et que nous reconnaissions le fait que dans ces pays, il peut y avoir des gens qui sont de véritables réfugiés, sinon des réfugiés au sens de la Convention.

M. Dacks: Le projet de loi C-55 prévoit-il ce genre de programme?

Il serait peut-être souhaitable que cela soit prévu en droit, plutôt que de faire l'objet d'un décret du conseil.

Le sénateur Doyle: Maintenant, nous nous comprenons. Je ne pense pas que le projet de loi le prévoie. Il devrait peut-être le faire afin de donner au gouvernement le droit d'agir.

Cela permettrait de régler une question qui préoccupe la sénatrice Fairbairn depuis le début, à savoir, que faire d'un pays qui, hier encore, était sûr mais dans lequel la situation a évolué, et ne l'est plus?

On nous dira peut-être que tout ce qui n'est pas interdit est permis et qu'il est donc inutile de se faire du souci.

C'est l'attitude du gouvernement; ce sont ses intentions; et il a le droit de s'y tenir.

Si le projet de loi stipule qu'un réfugié peut être refoulé à nos frontières, après qu'il se soit présenté de sa propre initiative, pour la simple raison qu'il n'est pas réfugié au sens de la Convention, il serait peut-être bon que la loi prévoie sa protection.

La présidente: Sénateur Hébert, à vous.

Le sénateur Hébert: Merci, Madame la Présidente.

Je dois dire que j'admire les efforts de mon collègue, le sénateur Doyle, pour améliorer la notion de «pays sûr». Mais plus j'écoute nos témoins, plus je réfléchis à la question, et plus la cause me paraît désespérée.

Nous en revenons toujours à l'exemple des États-Unis, qui est le plus facile à prendre pour nous, parce que nous connaissons bien ce pays qui est notre voisin. Nous savons comment fonctionnent les Américains. Il est facile de découvrir rapidement qu'elle est leur attitude à l'égard du Guatemala et du Salvador.

Lorsque nous avons interrogé le Ministre là-dessus, il nous a dit que nous pouvions faire des exceptions et que nous pouvions dire que les États-Unis sont une nation sûre, sauf pour les réfugiés guatémaltèques et salvadoriens.

Et les Honduriens? Lorsque je l'ai demandé au Ministre, il m'a dit qu'il y réfléchirait.

Nous n'en parlons pas autant que les autres, parce qu'ils sont moins nombreux.

La semaine prochaine, ce pourrait être le tour de Panama ou de la République dominicaine. Cela change d'un jour à l'autre.

[*Text*]

We learned this morning that even those wonderful European countries which we admire—with good reason—have become so-called fortresses. They don't want refugees anymore.

The witness knew a lot about what was happening in her country, and other European countries. She told us that even Switzerland could not be considered a safe country for people from certain countries.

There are 104 countries on the list of countries who have signed the U. N. convention. We know that many of these countries do not respect the spirit, or the letter, of the Convention.

I presume that when we have an obvious case, we do not put them on the list of safe countries, in spite of the fact that they have signed the same Convention.

How will we be able to make a list with all kinds of exceptions and parentheses? I think it is a lost cause. I think it is impossible.

My question is: What do you think? Is it conceivable we could have a list that could be trusted to be accurate from one day to the other?

Mr. Dacks: It seems to me that is why we would want a specialized panel to be looking at this question, rather than leaving it to the Federal Court, or the cabinet, which can't keep its finger on the pulse of x-plus-one countries.

There would have to be a panel which would make these determinations, conceivably subject to a review by cabinet, should it wish. That is standard practice.

The panel would have the expertise. In a complex world, it would seem to me that one should call on experts, and the resources they can call on, to make these determinations. It is a complex business, undoubtedly.

Senator Hébert: I disagree with you. I don't think we can find such a panel of experts. We are talking about the whole world, which has become a very sinister village. Nevertheless, we are talking about 104 countries which have signed the Convention.

I am trying to find out what kind of an expert would know exactly what the situation was, at this very moment, in Tonga, for example, to help make the right decision about a given claimant.

What about some tiny country like Bhutan? We have no representative in Bhutan. I was there about a month ago. There was one other Canadian in the whole city.

It looks to me to be impossible. We may try, but I can't see the cabinet achieving anything serious in a field like that.

I don't know of any expert who would be able to be knowledgeable about what happened yesterday, or last week, in Tonga, or in Bhutan.

If a country is not on the "safe country" list, somebody will suffer, and somebody will be sent back at the wrong time to the wrong country.

[*Traduction*]

Nous avons appris ce matin que même ces merveilleux pays européens que nous admirons—à juste titre—sont devenus des «forteresses». Ils ne veulent plus de réfugiés.

Le témoin était très bien informé de ce qui se passait dans son pays, et dans d'autres pays européens. Elle nous a dit que même la Suisse ne pouvait pas être considérée comme un pays sûr pour des ressortissants de certains pays.

Cent quatre pays figurent sur la liste des nations qui ont signé la Convention des Nations Unies. Nous savons pertinemment que beaucoup d'entre elle ne respectent ni l'esprit, ni la lettre, de cette convention.

Je suppose que lorsque nous avons affaire à un cas évident, nous n'inscrivons pas le pays concerné sur la liste des pays sûr en dépit du fait qu'il ait signé la même convention.

Comment diable établir une liste avec toutes sortes d'exceptions et de parenthèses? Cela me paraît une cause perdue. Je pense que c'est impossible.

Ma question est le suivante: Qu'en pensez-vous? Est-il possible d'avoir une liste qui puisse être considérée comme exacte d'un jour à l'autre?

M. Dacks: C'est la raison pour laquelle il serait bon que nous ayons un comité spécialisé qui étudie la question, au lieu d'en laisser le soin à la Cour fédérale, ou au Cabinet, qui ne peuvent pas prendre le pouls d'un tas de pays à tout bout de champ.

Un tel comité serait chargé de prendre des décisions qui pourraient d'ailleurs être soumises à un examen du Cabinet, si celui-ci le désirait. C'est ce qui se fait normalement.

Le comité aurait les compétences nécessaires. Dans un monde aussi complexe que le nôtre, il me semble que l'on devrait faire appel aux experts, et aux ressources qu'ils peuvent réunir, pour prendre ces décisions. Indiscutablement, le problème est complexe.

Le sénateur Hébert: Je ne suis pas d'acord avec vous. Je ne pense pas que nous puissions trouver un tel groupe d'experts. Nous avons affaire au monde entier, qui est devenu un village bien sinistre, mais malgré tout, nous parlons de 104 pays qui ont signé la Convention.

Ce que je voudrais savoir c'est quel est l'expert qui connaîtrait exactement la situation, en ce moment même, à Tonga, par exemple, et qui pourrait ainsi prendre la décision appropriée à l'égard d'un demandeur déterminé.

Et un pays minuscule comme le Bhutan? Nous n'y avons pas de représentant. J'y étais il y a un mois. Dans toute la ville, il n'y avait qu'un seul autre Canadien.

Cela me paraît donc impossible. Nous pouvons essayer, bien sûr, mais je ne vois pas comment le Cabinet réussirait à faire un travail sérieux dans un tel domaine.

Je ne connais aucun expert qui soit capable de savoir ce qui s'est passé hier, ou se passera la semaine prochaine, à Tonga, ou à Bhutan.

Si un pays ne figure pas sur la liste des «pays sûr», quelqu'un en pâtira, et ce quelqu'un sera renvoyé au mauvais moment dans le mauvais pays.

[*Text*]

Can we accept that type of risk when we are dealing with human beings and their lives?

Mr. Wallace: You seem to be presenting an argument for universal access, where each case would be considered on its merits, without the pre-screening suggested by Bill C-55, in which one is automatically ticked off the list if one is from a certain country.

The more we consider this as individuals, the more the concept advanced by our Danish professor friend makes sense. Universal access seems to me to be the answer. Each case can be considered on its merits.

As I have heard other witnesses argue, give them the same kinds of rights as Canadians in having their case considered on its own merits.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Let me just put on the record the statistics to which Senator Doyle referred earlier. This is a list of the top 15 countries from which there were admissions under the Refugee and Humanitarian Program, including the special programs to which he referred.

The total for 1986, for instance, was 2,479 from El Salvadore and 1,033 from Guatemala. For all the countries on the list, the admission figures for 1985 were very close to the figures for 1986. So, it looks as though we are on a quota system.

The total admissions, for the top 15 countries on this list, is 19,814. I gather that now there are a few hundred more, which would bring the total to somewhere over 20,000.

So, that is the number of refugees that Canada in fact has admitted in 1986.

Mr. Wallace: Senator Neiman, there is a quota system, as I understand it, with certain of these countries. We have been told about quotas being applied.

The Chairman: I don't know whether there is a quota or not, but the figures so closely parallel one another that it gives you that feeling.

I want to go back to the five recommendations you made. The fifth one was that the refugee claimants be allowed to stay in Canada until their appeal is heard. You don't say so, but are you intending that *all* refugee claimants should be allowed to stay. Or, would you go along with previous recommendations to us that, somewhere at the front end of the system, there should be a means to screen out what has been called "manifestly unfounded" claims, although some of us do not find that term to be sufficiently descriptive? But, in any case, there should be a means to screen out, very early on, those claimants who obviously do not have a genuine claim to refugee status.

You may have heard the suggestion that those people should be removed from the country but allowed to apply to Canadian Immigration from outside the country.

Would you consider that to be fair?

[*Traduction*]

Pouvons-nous nous permettre d'accepter ce genre de risque lorsque ce sont des êtres humains et des vies qui sont en jeu.

M. Wallace: Vous semblez présenter là un argument en faveur de la recevabilité pour tous, aux termes de laquelle chaque cas serait jugé sur le fond, sans la pré-sélection proposée par le projet de loi C-55, dans lequel votre nom est immédiatement coché sur la liste si vous venez d'un certain pays.

Plus nous considérons la situation en tant qu'individu, plus les idées présentées par notre amie, le professeur danois, me paraissent raisonnables. La recevabilité pour tous me paraît être la solution. Chaque cas peut être jugé sur le fond.

Comme le réclamaient d'autres témoins, donnez-leur le même genre de droits qu'aux Canadiens et jugez leur cas sur le fond.

Le sénateur Hébert: Merci, Madame la Présidente.

La présidente: Permettez-moi simplement de faire inscrire au procès-verbal les statistiques auxquelles le sénateur Doyle a fait allusion tout à l'heure. Il s'agit d'une liste des 15 principaux pays dont nous accueillons des ressortissants en vertu du programme pour les réfugiés et du programme humanitaire, y compris les programmes spéciaux qu'il a mentionnés.

Le total pour 1986, par exemple, a été de 2 479 pour le Salvador et de 1 033 pour le Guatemala. Pour tous les pays de la liste, les chiffres d'admission pour 1985 sont très voisins de ceux de 1986. Il semble donc que nous ayons un système de contingent.

Le total des admissions pour les 15 premiers pays de cette liste s'élève à 19 814. Je crois comprendre qu'il y en a maintenant quelques centaines de plus, ce qui nous donnerait un total un peu supérieur à 20 000.

Voilà donc le nombre de réfugiés que le Canada a en fait admis en 1986.

M. Wallace: Sénatrice Neiman, nous avons, je crois, un système de contingent pour certain de ces pays. On nous a dit qu'ils étaient utilisés.

La présidente: Je ne sais pas s'il y a un contingent ou pas, mais les chiffres sont si proches les uns des autres qu'on en a bien l'impression.

Je voudrais maintenant revenir aux cinq recommandations que vous avez présentées. La cinquième était que les demandeurs du statut de réfugié soient autorisés à rester au Canada jusqu'à ce que leur appel soit instruit. Vous ne le dites pas, mais ce que vous voulez c'est que *tous* les demandeurs soient autorisés à rester. Ou bien, accepteriez-vous que, comme on nous l'a déjà recommandé, on prévoie, tout à fait en amont du système, une méthode de repérage de ce que l'on a appelé les revendications «manifestement sans fondement», encore que certains d'entre nous ne jugent pas ce terme suffisamment descriptif? Quoi qu'il en soit, il y aurait une méthode d'élimination qui interviendrait très tôt, des demandeurs qui n'ont manifestement pas droit au statut de réfugié.

Peut-être avez-vous entendu proposer que ces gens soient refoulés mais autorisés à présenter une demande à l'immigration canadienne, de l'extérieur.

Cela vous paraît-il équitable?

[*Text*]

We are thinking in terms of large numbers of people who have already arrived, in groups, from various countries. Mention was made of a particular group from Portugal which claimed that it was being persecuted on religious grounds, and there have been other groups who have arrived, where all the people had forged passports.

Would you want to keep these people here while they go through the entire process? They are not Convention refugees, very obviously, and they probably do not even come within a broader definition of people in need of protection.

Mr. Wallace: They are certainly claiming to be Convention refugees, claiming persecution because of religion. Any kind of coarse screening such as this, any kind of winnowing, which was referred to earlier, strikes me as having a possibility of unfairness.

It seems to me that to be fair is probably the most important thing. I have heard at least one senator speaking eloquently on this subject of the same consideration being given to refugees that is given to other Canadians.

I don't know the technical rules. Perhaps the onus of expense for this kind of hearing would deter this number after the first block of false claimants had come through.

I heard the reference this morning, and I really have doubts about this screening out.

The Chairman: For the record, Ms Young has pointed out that there are in fact quotas for refugees from different parts of the world. The quota for the whole of Latin America for 1987 is set out at 3200 persons.

Mr. Wallace: That is for 3200 for 1987?

The Chairman: Yes.

Mr. Wallace: I know that in our dealings with the consulate in Guatemala, we were told that in late summer the quota had been exceeded. I guess that was applicable throughout Latin America.

The Chairman: I think it pertains to more than just Latin America. We have heard testimony that some of the embassy quotas were filled by July of a given year.

So, perhaps we should be concerned that our quota system is unduly restricted in that area.

Thank you very much for appearing today. I, too, would like to commend you on what you are doing through your umbrella group.

Honourable Senators, next we have the Red Deer Coalition for Refugees.

Ms. Judy Lynch, Red Deer Coalition for Refugees: Madam Chairman, honourable senators, I would like to introduce the representatives of our group, the Red Deer Coalition for Refugees.

To my left is the Reverend Bill Cantelon, to my right is Rhonda Beveridge, and myself, Judy Lynch.

[*Traduction*]

Ce à quoi nous pensons, c'est au nombre important de personnes qui sont déjà arrivées, en groupe, de divers pays. On a fait allusion à un groupe de Portugais qui prétendaient être persécutés pour des raisons d'ordre religieux, et il y a également eu d'autres groupes dont tous les membres avaient de faux passeports.

Seriez-vous prêt à garder ces gens-là ici pendant tout le déroulement des formalités? Manifestement, ce ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, et ils ne répondent même pas à la définition plus générale des personnes ayant besoin de protection.

M. Wallace: Ils prétendent certainement être des réfugiés au sens de la Convention en se disant persécutés pour des raisons religieuses. Toute sélection ou tri grossier du genre de ceux dont on a parlé tout à l'heure, me paraît créer une possibilité d'injustice.

À mon avis, la justice est probablement l'élément le plus important. J'ai entendu au moins un sénateur en parler avec éloquence et déclarer que les réfugiés devraient être traités comme les autres Canadiens.

Je ne connais pas les règlements techniques. Il se peut que le coût de ce genre d'audience dissuaderait les gens après que le premier groupe de demandes injustifiées soit passé.

C'est ce que j'ai entendu ce matin, et j'ai de sérieux doutes à l'égard de ce tri.

La présidente: Je signale, pour le procès-verbal, que Mme Young nous a dit qu'il existe en fait des contingents pour les réfugiés de différentes parties du monde. Le contingent pour l'ensemble de l'Amérique latine est fixé à 3 200 personnes pour 1987.

M. Wallace: Trois mille deux cents pour 1987?

La présidente: Oui.

M. Wallace: Je sais que lorsque nous étions en contact avec notre consulat au Guatemala, on nous a dit que le contingent avait été dépassé dès la fin de l'été. J'imagine qu'il en va de même pour le reste de l'Amérique latine.

La présidente: Je crois que cela ne joue pas que pour l'Amérique latine. Des témoins nous ont dit que les contingents accordés aux ambassades étaient parfois atteints dès le mois de juillet.

Le contingent est donc peut-être excessivement réduit dans ce domaine.

Je vous remercie beaucoup bien voulu comparaître aujourd'hui. Je tiens également à vous féliciter du travail effectué par votre groupe de coordination.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre la Red Deer Coalition for Refugees.

Mme Judy Lynch, Red Deer Coalition for Refugees: Madame la Présidente, honorables sénateurs, permettez-moi de vous présenter les représentants de notre groupe, la Red Deer Coaliation for Refugees.

À ma gauche, j'ai le révérend Bill Cantelon, et à ma droite Rhonda Beveridge; je m'appelle Judy Lynch.

[*Text*]

We present our views on Bill C-55, not as members of the legal profession, to which none of us belong, but as concerned Canadian citizens.

We would like to commend the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for holding these proceedings with regard to Bill C-55. We trust that these hearings not only serve as a vehicle for soliciting concerns from many different groups and individuals but also provide the opportunity to examine the ethnical issues involved.

As well, we hope that these hearings will help to focus public debate on human concerns, not just technical and material considerations.

In the words of Sir Francis Bacon:

> "If man be gracious and courteous to strangers, it shows he is a citizen of the world, and that his heart is no island cut off from other lands, but a continent that joins to them"

Domestic and international law for determining the right of asylum and the status of refugees has been evolving since the early beginnings of our civilization. References to the plight of the displaced and persecuted, and the need for places of refuge can be found in biblical literature.

The concept of general asylum emerged in the 10th Century when the "Peace of God" was invoked for church environs and their inhabitants during battle, and by the early 17th Century the granting of asylum for individuals seeking refuge was an established practice.

It is however, the 20th Century that has become known as the "century of refugees and prisoners" and the "homeless man", with more than 100,000,000 people reported displaced from their countries of origin since the turn of the century by war, revolution and repression.

Currently, 80,000,000 people are estimated to be on the move in the world, of which 15,000,000 are refugees.

As you know, Canada's role in regard to people seeking asylum has evolved considerably during this century, with the 1969 signing of the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees (1951) and Protocol to the Convention (1967), and with the enactment of the Immigration Act of 1976, which acknowledged refugees as distinct from immigrants.

Efforts made by Canadians to assist refugees were recognized in 1986 by the awarding of the Nansen Medal to Canada.

However, less than one year later, Canada's Nansen Medal was tarnished and our recently established humanitarian approach to refugees threatened when Bill C-55 on Refugee Determination was introduced.

Ostensibly, these new measures were proposed to control abuse". In our opinion, these measures in themselves are abusive and reflect a callous disregard for those who are the most defenceless in this world.

Bill C-55 appears designed to keep out legitimate refugees and, at the same time, shows a blatant disregard for Canadian standards of justice.

[*Traduction*]

Nous présentons nos vues sur le projet de loi C-55, non pas en tant que membres de la profession juridique, à laquelle aucun d'entre nous n'appartient, mais en tant que citoyens canadiens intéressés.

Nous tenons à féliciter le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles de tenir ces audiences au sujet du projet de loi C-55. Nous sommes certains qu'elles ne serviront pas seulement à solliciter les vues de nombreux groupes et particuliers différents mais qu'elles offriront également la possibilité d'étudier les problèmes d'éthique en cause.

Nous expérons également que ces audiences contribueront à axer le débat public sur des préoccupations d'ordre humanitaire, et pas simplement techniques et matérielles.

Comme le disait Sir Francis Bacon:

> «Lorsqu'un homme se montre aimable et courtois à l'égard d'étrangers, il prouve qu'il est un citoyen du monde, et que son cœur n'est pas une île isolée des autres terres, mais un continent qui leur est relié.»

Notre droit national et le droit international concernant le droit d'asile et le statut des réfugiés a constamment évolué depuis les débuts de notre civilisation. On trouve déjà dans la Bible des mentions du sort des personnes déplacées et persécutées, et de la nécessité de leur trouver des lieux de refuge.

La notion d'asile général s'est dégagée dès le X^{e} siècle, lorsque le principe de la «Paix de Dieu» a été invoqué pour les lieux environnant les églises et leurs habitants pendant les batailles; et dès le début du XVII^{e} siècle, accorder asile aux personnes qui recherchaient un refuge était une pratique établie.

C'est cependant le XX^{e} siècle qui s'est affirmé le «siècle des refugiés et des prisonniers» et celui de «l'homme déraciné»; en effet, plus de 100 millions de personnes ont été déplacées de leurs pays d'origine depuis le tournant du siècle par la guerre, la révolution et la répression.

On estime actuellement, que 80 millions de personnes errent de par le monde, sur lesquelles, 15 millions sont des réfugiés.

Comme vous le savez, le rôle du Canada à l'égard de ceux qui cherchent asile a considérablement évolué au cours du siècle, avec la signature, en 1969, de la Convention des Nations Unies sur le statut des réfugiés (1951) du Protocole de la Convention (1967), et avec la promulgation de la Loi sur l'immigration de 1976, qui établissait une distinction entre les réfugiés et les immigrants.

Les efforts déployés par les Canadiens pour aider les réfugiés ont été récompensés en 1986 par la remise de la médaille Nansen au Canada.

Cependant, moins d'un an plus tard, notre médaille a été bien ternie et notre attitude humanitaire récemment établie à l'égard des réfugiés, compromise, lorsque le projet de loi C-55 sur la détermination du statut de réfugié a été présentée.

Ostensiblement, ces mesures étaient destinées à contrôler les «abus». À mon avis, elles sont elles-mêmes abusives et trahissent une totale indifférence à l'égard des gens les plus dépourvus de défense de notre planète.

Le projet de loi C-55 paraît conçu pour écarter les réfugiés légitimes tout en manifestant un dédain criant à l'égard des normes de justice canadiennes.

[*Text*]

Put simply, refugees are being blamed for a bad system.

Ms. Beveridge: We would now like to deal with some of the specific sections in Bill C-55 which we find objectionable.

First, we object the proposed to Section 45, by which a person who is the subject of an inquiry is given only one opportunity to claim refugee status. If, at that stage, he answers in the negative, he will not have a further chance to pursue a refugee claim.

Many factors can influence a person's negative response. The June 1987 issue of the *Refugee Newsletter* published by Amnesty International (Canadian Sector), points out that:

> —in a strange country with a foreign language, afraid, tired, possibly without counsel and unsure of the consequences of his/her answer, a claimant may deny his true intentions.

Another concern is with subsection 48(2), which puts the burden of proof on the claimant. In other words, the claimant is considered an abuser and will not have a full oral hearing of his claim unless he can prove otherwise. In the opinion of the Coalition, this is a violation of the principle of Canadian law set out in Section 11(d) of the Charter: "to be presumed innocent until proven guilty according to the law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal."

We know of no reason in law or in good conscience why a refugee claimant should be denied this guarantee.

Our third objection arises from Section 48.01(1)b and Section 48.01(3)b, which provide for a claimant to be considered ineligible if he had come to Canada after habitually residing in a country which complies with Article 33 of the Convention, whether or not he was residing there legally.

In the first instance, we are concerned with what is deemed to be compliance with Article 33 and who or what body will determine that compliance. However, the assumption appears to be that he will be accepted by and protected in that country if returned there.

We do not accept that assumption and maintain that these provisions could gravely endanger the lives of refugee claimants.

Once being determined ineligible to proceed in the refugee determination system, the claimant can be ordered to leave Canada within a few days. This, in effect, creates three categories of refugee claimants: genuine, bogus, and those to whom we refuse to listen.

Of major concern to us is that there is no guarantee that the country within which he habitually resided, and to which he could be returned, will not in turn deport the claimant to the country from which he is fleeing. We fear that many genuine refugees will be endangered as they could be returned to situa-

[*Traduction*]

En un mot, c'est aux réfugiés que l'on reproche l'existence d'un mauvais système.

Mme Beveridge: Nous voudrions maintenant traiter certains des articles du projet de loi C-55 qui nous paraissent choquants.

Premièrement, nous ne sommes pas d'accord avec l'article 45 proposé, selon lequel la personne qui fait l'objet d'une enquête n'a qu'une seule possibilité de revendiquer le statut de réfugié. Si, à ce stade, elle répond par la négative, elle n'aura pas d'autres possibilités de revendiquer ce statut.

De nombreux facteurs peuvent amener une personne à répondre par la négative. Le numéro de juin 1987 du Bulletin des réfugiés publié par Amnistie internationale (secteur canadien) fait observer que:

> —dans un pays où on parle une langue étrangère, apeuré, fatigué, peut-être sans avocat et incertain des conséquences de sa réponse, le demandeur peut cacher ses véritables intentions.

Le paragraphe 48(2) nous inquiète également, car le fardeau de la preuve incombe au demandeur. En d'autres termes, celui-ci est considéré comme un menteur et ne bénéficiera d'une audition de sa revendication que s'il peut prouver le contraire. De l'avis de la Coalition, cela enfreint le principe du droit canadien énoncé au paragraphe 11(d) de la Charte: «Qui dispose que quelqu'un a le droit «d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.»

Nous ne connaissons aucune raison en droit ou en conscience qui justifie qu'un demandeur du statut de réfugié se voie refuser cette garantie.

Notre troisième objection a trait à l'alinéa 48.01(1)(b) et à l'alinéa 48.01(3)(b), qui disposent que la revendication d'un demandeur n'est pas recevable s'il est arrivé au Canada après avoir résidé dans un pays qui respecte l'article 33 de la Convention, qu'il y ait résidé légalement ou non.

Dans le premier cas, ce qui nous inquiète, c'est ce qui est considéré comme conforme à l'article 33, et le choix de la personne ou de l'organisme qui doit en décider. Cependant, il semble qu'on part du principe que le demandeur sera accepté et protégé par le pays où il pourrait être éventuellement renvoyé.

Nous n'acceptons pas cette hypothèse et soutenons que ces dispositions pourraient mettre sérieusement en danger les vies de demandeurs du statut de réfugié.

Une fois qu'il a été décidé que la revendication ne sera pas soumise aux étapes suivantes du système de détermination du statut de réfugié, le demandeur peut recevoir l'ordre de quitter le Canada au bout de quelques jours. Cela crée en fait trois catégories de demandeurs du statut de réfugié: les vrais, les faux, et ceux que nous refusons d'écouter.

Ce qui nous inquiète particulièrement c'est que rien ne garantit que le pays dans lequel il résidait auparavant et dans lequel il pouvait être renvoyé, ne l'expulsera pas à son tour et le contraindra à retourner dans le pays dont il avait fui. Nous craignons que beaucoup de véritables réfugiés ne se trouvent ainsi en danger car ils risqueraient d'être replacés dans de

[*Text*]

tions where they face arbitrary arrest, imprisonment, torture and execution.

Therefore, Section 7 of the Charter is violated as "everyone has the right to life, liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". By denying justice to these people, we perpetuate injustice.

Should the claimant be determined eligible to make a claim, he would then have to prove that his claim was credible, and therein lies our fourth objection.

Included in his evidence is to be the human rights record of his country and the disposition of the claims of others who had fled the same country.

Again, we have to raise the question: How is the human rights record of a country determined, and by whom?

If this is to be a political decision, it would no doubt be subject to other considerations which would not likely give the benefit of doubt to the claimant.

Looking at the disposition of claims from a claimant's fellow nationals strikes us as a decidedly arbitrary if not irresponsible way of making a decision with regard to the credibility of a particular individual's claim.

We doubt that any one of us would care to have our fate determined by any stereotypical pattern.

Furthermore, it would appear that this credible claims test could become a refugee claim hearing, as Section 48.01(b) does not restrict evidence to the consideration of these two factors alone.

Therefore, it could become a duplication of the full oral hearing that the claimant would proceed to, having established the credibility of his claim.

Apart from the additional cost and redundancy this would create, the credible claim test seems to violate Section 15(1) of the Charter, which reads, in part:

> —every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Our final major objection is the limited rights of appeal which are provided throughout the refugee determination process.

If the claimant does not pass the eligibility or credibility basis screening, he has 15 days in which to seek permission to appeal to the Federal Court by leave. Grounds for the appeal are limited to points of law and exclude questions of fact.

In addition to the limitation, the claimant may be deported pending the decision on leave to appeal. Consequently, he can be returned to the country where he fears persecution.

[*Traduction*]

situations où ils sont confrontés à une arrestation arbitraire, à l'emprisonnement, à la torture et à l'exécution.

L'article 7 de la Charte, qui dispose que «chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité; il ne peut être porté atteinte à ce droit en conformité avec les principes de justice fondamentale» se trouve donc enfreint. En refusant de rendre justice à ces personnes, nous perpétuons l'injustice.

S'il est décidé que la revendication n'est pas recevable, le demandeur doit fournir la preuve qu'elle était crédible, et c'est ce qui nous inspire notre quatrième objection.

Dans son témoignage, il doit fournir la preuve des antécédants de son pays en matière de respect des droits de la personne ainsi que le sort réservé aux revendications d'autres personnes ayant fui le même pays.

Cela nous oblige encore une fois à poser la question suivante: Comment déterminer la manière dont un pays respecte les droits de la personne, et qui peut le faire?

S'il doit s'agir d'une décision politique, celle-ci est indiscutablement assujettie à d'autres considérations qui font que le demandeur n'aurait probablement pas le bénéfice du doute.

L'examen de la suite donnée aux revendications de compatriotes du demandeur paraît une méthode décidément arbitraire sinon irresponsable de prendre une décision à l'égard de la crédibilité de la revendication d'un particulier.

Je doute fort qu'une seule personne ici-présente accepterait que son sort soit décidé par de tels stéréotypes.

En outre, il semble que ce critère de fondement de la revendication pourrait devenir une audition de la revendication du statut de réfugié, car l'alinéa 48.01(b) ne réduit pas la preuve à l'examen de ces deux seuls facteurs.

Cela pourrait donc faire double emploi avec l'audience orale à laquelle le demandeur devrait se présenter après avoir préétabli le bien-fondé de sa revendication.

En dehors du coût supplémentaire et du double emploi ainsi créé, le critère de recevabilité semble enfreindre le paragraphe 15(1) de la Charte qui dispose notamment que:

> —La Loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la Loi, indépendamment de toute discrimination, notamment de discrimination fondée sur la race, l'origine national ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les défiences mentales ou physiques.»

Notre dernière objection majeure a trait aux droits limités d'appel prévus dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié.

Si le demandeur ne satisfait pas au critère de recevabilité ou de crédibilité, il dispose de 15 jours pour obtenir la permission d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale. L'appel doit être uniquement fondé sur des questions de droit, à l'exclusion des questions de fait.

Outre cette limitation, le demandeur peut être expulsé en attendant qu'une décision soit prise sur sa demande d'appel. Il peut donc être renvoyé dans le pays où il craint d'être persécuté.

[*Text*]

In Canada, we have the right to appeal on the basis of fact, even with regard to minor matters, because of the principle of ensuring that an innocent person is not convicted.

If we are permitted to appeal such crimes as shoplifting, then it is imperative that claimants have the right to appeal matters of life and death.

In the opinion of the Coalition, this restricted right to appeal is in violation of Section 24(1) of the Charter, which states:

> —anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may appeal to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

Rev. Cantelon: Bill C-55 does harm not only to refugees but to Canadian society and conscience. As Canadians, we believe that one of our first responsibilities is to practise the principles of hospitality and to care for the victims of our broken world.

Elie Wiesel, in accepting the Nobel Peace Prize, made this powerful statement:

> I swore never to be silent whenever and wherever human beings endure suffering and humiliation. We must always take sides. Neutrality helps the oppressor, never the victim. Silence encourages the tormentor, never the tormented. Sometimes we must interfere. When human lives are endangered, when human dignity is in jeopardy, national borders and sensitivities become irrelevant. Whenever men and women are persecuted because of their race, religion or political views, that place—at that moment—becomes the centre of the universe.

In the gospel of Matthew is found a parable of the judgment of nations, in which nations will be held accountable according to how they have responded to human suffering and need, specifically to the homeless, the hungry, the imprisoned, and the stranger.

There are those who dismiss such activities as "mere social action", or as "humanist". Yet, in this parable, we see them elevated to the highest priority. They are shown to be the basis upon which the whole of human life is judged.

Canada, as a nation, will be judged not on whether we have a free press or a free trade agreement, but on how we have responded to the stranger, to the refugee. That is why we believe Bill C-55 must never become law in our country.

Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: I am not insensitive to the type of appeal we have just heard, which has certainly come from the heart of conscientious and informed Canadians.

[*Traduction*]

Au Canada, nous avons le droit d'interjeter appel en invoquant des faits, même lorsqu'il s'agit de questions mineures, à cause du principe selon lequel on doit s'assurer qu'une personne innocente n'est pas inculpée.

Si nous avons le droit d'interjeter appel d'infractions telles que le vol à l'étalage, il est absolument indispensable que les demandeurs aient le droit d'en faire autant lorsqu'il s'agit de questions de vie ou de mort.

La Coalition estime que la restriction de ce droit d'appel enfreint le paragraphe 24(1) de la Charte, qui dispose que:

> —toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente Charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Le révérend Cantelon: Le projet de loi C-55 est préjudiciable non seulement aux réfugiés mais aussi à la société et à la conscience canadienne. En tant que Canadiens, nous considérons qu'une de nos principales responsabilités est de pratiquer les principes de l'hospitalité et de venir en aide aux victimes de notre monde si perturbé.

En acceptant le prix Nobel de la Paix, Elie Wiesel a fait une déclaration frappante:

> Je jure de ne jamais demeurer silencieux partout et chaque fois que des être humains subiront des souffrances et des humiliations. Il faut toujours prendre partie. La neutralité aide l'oppresseur, jamais la victime. Le silence encourage le bourreau, jamais celui qu'il tourmente. Il faut parfois savoir intervenir. Lorsque des vies humaines sont en danger, lorsque la dignité humaine est menacée, les frontières et les sensibilités nationales perdent toute importance. Quel que soit le lieu où les hommes et les femmes sont persécutés du fait de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques, ce lieu devient alors le centre de l'univers.

Dans l'évangile selon Saint-Matthieu, on trouve la parabole du jugement des nations, dans laquelle les nations sont tenues responsables de la manière dont elles ont réagi aux souffrances et aux besoins des hommes, en particulier des sans-logis, des affamés, des prisonniers, et des étrangers.

Pour certains, de telles activités sont «purement de l'action sociale pure et simple», ou simplement «humanistes». Pourtant, dans cette parabole, nous leur voyons donner la priorité absolue. On nous montre quel est le fondement sur lequel toute la vie humaine est jugée.

Le Canada, en tant que nation, sera jugé, non pas sur le fait que nous avons une presse libre ou un accord de libre-échange, mais sur la manière dont nous avons répondu à l'étranger, au réfugié. C'est pourquoi nous croyons que le projet de loi C-55 ne doit jamais acquérir force de loi dans notre pays.

Merci.

La présidente: Sénateur Hébert, vous avez la parole.

Le sénateur Hébert: Je ne reste pas insensible au type de plaidoyer que nous venons d'entendre car il exprimait certainement la conviction profonde de Canadiens consciencieux et bien informés.

[*Text*]

In some instances, the witnesses told us that there should be ways to improve Bill C-55, that it is a hopeless bill and that there is nothing good in it.

Is that what you are saying? Because you end by saying that Bill C-55 must never become law in our country.

Ms. Beveridge: As it stands now.

Senator Hébert: As it stands now. So, it can be improved?

Ms. Beveridge: It could be improved with the elimination of the screening provision, to ensure that there is universal access to the system; by implementation of an appeal on the merits of the case rather than just on points of law; and by having the Refugee Board independent from the Canada Employment and Immigration Commission, which strikes us as quite a radical change in the bill. So, we would not like to see it law as it stands.

Senator Hébert: I take it for granted that you agree, as this committee does, that the present system has produced administrative chaos and has allowed a lot of abuses. These abuses annoyed Canadians, especially when they were obvious, such as claims for refugee status by the Portuguese, or the Brazilian people, or the Turkish people.

Because of this blatant abuse, the refugees themselves, the real refugees, suffered in public opinion. That is why I am the first to say that we cannot continue with the present system. We have to change it.

We are dealing with a bill that has proclaimed that it wants to improve the process, accelerate the process, which is the key of the whole matter. As soon as we can get the process short enough, we discourage abusers and we do not, hopefully, close our doors to the real refugees in need.

The recommendations that you have expressed would obviously lengthen the process somewhat.

Do you know how long the process would be from the moment a person arrives at our border and the moment that we decide that he is a real refugee, or that he is a bogus refugee and that he has to go back? Is it a matter of three months, four months, six months, or what, in your opinion?

Ms. Beveridge: The system that we envisage would work relatively quickly, as people would be allowed to state to a body that they would like to make a claim. The claim hearing would be scheduled within 30 days of that first appearance, allowing the Board a reasonable period of time to make their recommendation. And, if the decision is against the claimant, then there could be provision for a "paper" review of each claim, and that could be handled fairly quickly.

I would think, on the whole, that it could be a matter of two months or so, but certainly not the three to five years under the current system.

Do you believe that three months, or even six months, would be short enough to be a deterrent to false refugees?

[*Traduction*]

Dans certains cas, les témoins nous ont dit qu'il devrait y avoir des moyens d'améliorer le projet de loi C-55, et qu'il ne vaut rien du tout.

C'est bien cela que vous voulez dire? Car, après tout, vous concluez en disant que le projet de loi C-55 ne devrait jamais acquérir force de loi dans notre pays.

Mme Beveridge: Tel qu'il existe actuellement.

Le sénateur Hébert: Tel qu'il existe actuellement. Donc, on peut l'améliorer?

Mme Beveridge: On pourrait l'améliorer en éliminant la disposition relative à la sélection, afin d'assurer la recevabilité pour tous; en autorisant un appel sur le fond plutôt que sur de simples questions de droit; et en assurant l'indépendance de la Commission du statut des réfugiés par rapport à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ce qui nous paraît représenter des changements radicaux dans ce projet de loi. Tel qu'il existe actuellement, nous ne voudrions effectivement pas qu'il acquierre force de loi.

Le sénateur Hébert: J'en conclus donc que vous reconnaissez, comme le fait ce comité, que le système actuel a créé un chaos administratif et a autorisé une foule d'abus. Ces abus ont irrité les Canadiens, en particulier lorsqu'ils étaient évidents, comme ce fut le cas de la revendication de statut de réfugié par les Portugais, les Brésiliens, les Turcs.

À cause de cet abus criant, les réfugiés eux-mêmes, les vrais, ont souffert dans l'opinion publique. C'est pourquoi je suis le premier à dire que nous ne pouvons continuer à utiliser le système actuel. Il faut le modifier.

Nous avons affaire à un projet de loi qui a proclamé qu'il a pour objet d'améliorer le processus, de l'accélérer, ce qui est la clé de toute l'affaire. Dès que ce processus sera suffisamment court, nous pourrons décourager ceux qui en abusent sans pour cela, nous l'espérons, fermer nos portes aux véritables réfugiés dans le besoin.

Il est évident que vos recommandations allongeraient quelque peu le processus.

Savez-vous combien de temps cela demanderait depuis le moment où une personne arrive à nos frontières jusqu'au moment où nous décidons qu'il s'agit d'un vrai réfugié, ou d'un faux réfugié qui doit être refoulé? À votre avis, cela représentera-t-il trois mois, quatre mois, six mois, ou quoi?

Mme Beveridge: Le système que nous envisageons serait assez rapide, car les gens seraient autorisés à déclarer devant un organisme qu'ils veulent présenter une revendication. L'audience de cette revendication pourrait avoir lieu dans les 30 jours qui suivent cette première comparution, ce qui donnerait suffisamment de temps à la Commission pour préparer sa recommandation. Si cette décision est négative, on pourrait prévoir un examen «sur le papier» de chaque revendication, ce qui pourrait également se faire assez vite.

Il me semble qu'au total, cela demanderait environ deux mois, mais certainement pas les trois à cinq mois du système actuel.

Croyez-vous que trois mois, ou même six mois, serait une période suffisamment courte pour dissuader les faux réfugiés?

[*Text*]

Ms. Beveridge: I cannot imagine that it would be worthwhile for someone to come here from a great distance and spend perhaps three to six months here only. So, I think if the system worked within that time frame, it certainly would be a disincentive to those who really did not need our protection but were looking for economic opportunities.

Senator Hébert: What you are saying, then, is that we can improve this bill without changing or limiting the goal of the bill, which is to accelerate the system, while at the same time respecting our international obligations and respecting the Charter of Rights?

Ms. Beveridge: Yes, I believe that is possible. Also, I think it would do a favour to the people who are genuine refugees to accelerate the system so that they are not here for years, wondering what their fate is going to be.

Senator Hébert: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: I have only one question.

To go again to the conclusion of your presentation, do you really and sincerely believe what I think you have said; that is, that it might be possible for us to determine how we would welcome the stranger if we did not have a free press?

Rev. Cantelon: It was just a figure of speech.

Senator Doyle: It is not a figure of speech. You say that, in effect, one is more important than the other. Without trying to judge which is the most important, how you could have one without the other?

Or is that not what you intended to say?

Rev. Cantelon: Our point is that the basis upon which human life is judged is how we reach out to those who are the victims of this world. Our presentation was informed, not so much by an over-arcing principle, ethical principle, as a metaphor; that to be moral is to be hospitable to the stranger.

Speaking as one from the Christian tradition, yes, I believe that is how nations will be judged, and not on whether we have a free press—I forget who it was who said, "A free press is a great thing if you can afford to own one"—but on the basis of how hospitable we are.

Senator Doyle: I might say that it's the same for a church: it's a great place, if you can afford to own one.

Thank you.

The Chairman: You have obviously studied the bill and are very familiar with the provisions in it. I would agree with Senator Doyle that a free press is just as important in a just society as our treatment of strangers; that one of the first indications of a repressive regime is when we muzzle the press. So, that perhaps was an unfortunate analogy.

The only other small quibble I have with your presentation is found at page 5, where you say that:

[*Traduction*]

Mme Beveridge: Je ne vois pas pourquoi quelqu'un ferait un grand voyage pour venir ne paser ici que de trois à six mois. Je pense donc que si le système fonctionnait dans de telles limites de temps, il découragerait certainement les personnes qui n'ont pas vraiment besoin de notre protection mais qui recherchent simplement des avantages économiques.

Le sénateur Hébert: Selon vous, nous pouvons donc améliorer ce projet de loi sans modifier ou limiter son objectif, qui est d'accélérer le processus tout en respectant nos obligations internationales et les dispositions de la Charte des droits?

Mme Beveridge: Oui, je le crois possible. D'autre part, je crois que ce serait à l'avantage des vrais réfugiés qu'on accélère le processus afin qu'ils ne soient pas obligés d'attendre des années pour savoir ce que sera leur sort.

Le sénateur Hébert: Merci.

La présidente: Sénateur Doyle, à vous.

Le sénateur Doyle: Je n'ai qu'une question à poser.

Si vous me permettez de revenir à votre conclusion, croyez-vous sincèrement ce que je pense que vous avez dit; à savoir, qu'il serait peut-être possible pour nous de décider de la manière d'accueillir l'étranger si nous n'avions pas de presse libre?

Le révérend Cantelon: C'était une simple façon de parler.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas une façon de parler. Vous dites en fait que l'un est plus important que l'autre. Sans essayer de décider ce qui est le plus important, comment pourriez-vous faire si vous aviez l'un et pas l'autre?

Ou n'est-ce pas ce que vous vouliez dire?

Le révérend Cantelon: Ce que nous voulons dire c'est que la vie humaine est jugée sur la manière dont nous venons en aide aux victimes de ce monde. Notre exposé est moins fondé sur un principe universel, un principe éthique, que sur une métaphore; être moral c'est se montrer hospitalier à l'égard de l'étranger.

Parlant au nom de la tradition chrétienne, oui, je crois que c'est ainsi que les nations seront jugées, et non sur le fait qu'elles ont une presse libre—j'oublie qui a dit, «C'est bien beau d'avoir une presse libre à condition d'en avoir les moyens»—mais sur notre hospitalité.

Le sénateur Doyle: Je crois qu'on pourrait en dire autant d'une église: C'est bien beau d'en avoir une, à condition d'en avoir les moyens.

Merci.

La présidente: Vous avez manifestement étudié le projet de loi et connaissez fort bien ses dispositions. Je suis d'accord avec le sénateur Doyle: une presse libre est tout aussi importante dans une société fondée sur la justice que la manière dont nous traitons les étrangers; une des premières manifestations d'un régime de répression est le muselage de la presse. La comparaison était donc peut-être mal choisie.

Le seul autre point sur lequel je voudrais vous chicaner un peu est ce que vous dites à la page 5:

[*Text*]

Of major concern to us is that there is no guarantee that the country, within which he habitually resided and to which he could be returned—

And he probably would be.

—will not in turn deport the claimant—

I would suggest that if he were an habitual resident, he probably was there because he had every reason to be there. Perhaps you meant "illegally resided", or something like that.

I think perhaps "habitual" is probably not the best word. It is not part of the Legislation, in any case.

However, I do thank you for your presentation today. I am glad that you were able to be here.

Thank you.

Ms. Beveridge: The legislation speaks of the "country of the claimant's habitual residence", and I turned that into an adverb and said "habitually" resided.

If there is a difference between "habitual residence" and where one "habitually" resides, I would be interested in knowing that.

The Chairman: It does say "habitual residence". It is something apparently a little different. I am advised that, legally, it is something quite different; that it is an exception that is put in there. So, the word is a little confusing in that context.

Next, we will hear from Mr. Sereda of the Alberta Cultural Heritage Council.

We are pleased to have you with us, Mr. Sereda. Please proceed.

Mr. L. Sereda, Vice-Chairman, Provincial Co-ordinating Committee, Alberta Cultural Heritage Council: Madam Chairman, honourable senators, the Provincial Co-ordinating Committee, is a creature of the Cultural Heritage Council, which consists of eight regional Cultural Heritage Councils in the province, with 191 members, representing literally hundreds of ethnical organizations and organizations which serve ethnical organizations.

We met as a Council in 1987 and passed three resolutions which are pertinent to immigrants and refugees. Normally, these would reach our Minister of Culture and Multiculturalism, who advises the Alberta Government on the advice that we give him.

In this instance, the Honourable Greg Stevens has waived the protocol that governs communications between him and the Council and has allowed us to present our position to you directly. We are grateful to have been afforded this opportunity.

Although this is on behalf of the Council, I, as the presenter, should possibly preface the presentation with a couple of items of information, since I have a perspective on this issue.

I recall, when I was a refugee in Austria in post-World War II, how the Convention was struck and for what purpose. I am not a lawyer, but I am a systems designer, and I look very carefully at goals of systems, as well as the resources that the system put in the direction of those goals.

[*Traduction*]

Ce qui nous inquiète particulièrement, c'est qu'il n'y a aucune garantie que le pays dans lequel il résidait habituellement et dans lequel il pourrait être renvoyé—

Et le serait probablement.

—n'expulsera pas à son tour le demandeur—

À mon avis, s'il était un résident habituel de ce pays, c'est qu'il avait de bonnes raisons d'y être. Peut-être vouliez-vous dire «qui résidait illégalement», ou quelque chose du genre.

Je crois que le mot «habituel» n'est probablement pas le meilleur. Il ne fait pas partie de la loi, de toute façon.

Je tiens cependant à vous remercier de votre exposé. Je suis heureuse que vous ayez pu venir.

Merci.

Mme Beveridge: La loi parle du «pays de résidence habituelle du demandeur»; je me suis contentée d'en faire un adverbe et de dire «habituellement».

S'il y a une différence entre «résidence habituelle» et l'endroit où on réside «habituellement», j'aimerais savoir laquelle.

La présidente: On y parle effectivement de «résidence habituelle», mais il s'agit apparemment de quelque chose d'un peu différent. On me dit que juridiquement, la différence est appréciable; qu'il s'agit ici d'une exception. Dans un tel contexte, le mot est donc un peu ambigu.

Nous allons maintenant entendre M. Sereda, qui représente l'Alberta Cultural Heritage Council.

Nous sommes heureux que vous soyez des nôtres, M. Sereda. Vous avez la parole.

M. L. Sereda, vice-président, Provincial Co-ordinating Committee, Alberta Cultural Heritage Council: Madame la présidente, honorables sénateurs, le Comité de coordination provincial est une émanation du Cultural Heritage Council, qui est composé de huit conseils régionaux de la province, avec 191 membres, représentant littéralement des centaines d'organisations ethniques et d'organisations servant celles-ci.

Nous nous sommes réunis en conseil en 1987 et avons adopté trois propositions concernant les immigrants et les réfugiés. Normalement, ces propositions sont soumises à notre ministre de la Culture et du Multiculturalisme, qui informe le gouvernement de l'Alberta des avis que nous lui donnons.

Dans ce cas particulier, l'honorable Greg Stevens a passé outre au protocole qui régit les communications entre lui et le Conseil et nous a autorisés à vous présenter directement notre point de vue. Nous nous réjouissons d'en avoir la possibilité.

Bien que cet exposé soit fait au nom du Conseil, en tant que présentateur, je pense qu'il serait peut-être bon de commencer par une ou deux remarques que m'inspire le point de vue personnel que j'ai de la question.

Je me souviens, lorsque j'étais réfugié en Autriche après la Seconde guerre mondiale, de la manière dont la Convention a été conclue et de son objet. Je ne suis pas avocat, mais concepteur de systèmes, et j'examine toujours avec soin les buts de ces

[*Text*]

There are numerous ways of analyzing bills. One of my favourites is to use the syntactic analysis in order to determine on whom there is conferred obligations, and who has privileges. It seems to us that the bill tends not to be particularly heavily weighted in obligation on the part of agents of government. We note, among other things, that there is a burden of proof upon the refugee. We wonder why.

More specifically, we do have a particular concern, amendments notwithstanding, with the provision to either deny entry to refugees or to return refugees to "a safe place".

We are concerned that this seems to be an administrative decision regarding a matter of life and death.

We cannot support the denial of entry nor deportation on that basis, because we would still have questions such as: Would any of the prospective refugees qualify as Convention refugees?

In looking at Sections 7, 15 and 27 of the Charter, we submit that the returning of people to places where they may not be safe would go against the spirit of those sections.

In our view, the proposal to deny entry has as an objective the reduction in the flow of refugees. We submit that an effective determination process would serve the same objective.

Our best information indicates that 26,000 refugees were processed in the past year, and approximately half were returned.

If that were the case, and a determination process were to take three to six months, for example, they would still be returned, but not in an arbitrary way.

We submit—and this may be heresy—that Bill C-55 should have a central and overriding objective, that being to re-establish the integrity of the status of the Convention refugee and thereafter to maintain that integrity. Other objectives of the bill would follow on.

Any law, or amendment thereto, that we are willing to pass has essentially two parts: one, and a fairly concrete one, that governs the behaviour of people versus the state; the other having something to say about the state.

Without going into great detail, we would submit that the state should say to all and sundry who would abuse the refugee processing system: "If you come here and you qualify, we will welcome you; if you do not, you will be consistently, quickly, and surely returned to a safe place."

I am having difficulty adding additional comments, because I notice our submission essentially parallels many others that have been put before you. I think it may be best if I leave off here and answer any questions you may have.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: It is a fact that many of your arguments reinforce arguments which we have already heard, but it is not

[*Traduction*]

systèmes, ainsi que les ressources mises en œuvre pour les atteindre.

Il y a bien des façons d'analyser un projet de loi. L'une de mes favorites consiste à utiliser l'analyse syntactique afin d'établir à qui sont imposées les obligations, et à qui reviennent les avantages. Il me semble que ce projet de loi ne semble pas imposer beaucoup d'obligations aux agents du gouvernement. Nous notons, entre autres choses, que le fardeau de la preuve incombe au réfugié. Nous nous demandons pourquoi.

Plus précisément, tout amendement mis à part, nous nous inquiétons tout particulièrement de la disposition qui prévoit l'interdiction d'entrée aux réfugiés ou le renvoi à «un lieu sûr».

Ce qui nous inquiète, c'est que cela paraît être une décision purement administrative, alors qu'il s'agit d'une question de vie ou de mort.

Il nous est impossible d'approuver le refus d'entrée ou l'expulsion sur de telles bases, car certaines questions demeurent, notamment: Certains des réfugiés en puissance seraient-ils admissibles comme réfugiés au sens de la Convention?

Nous estimons que le renvoi de personnes dans des endroits où ils risquent de ne pas être en sécurité va à l'encontre de l'esprit des articles 7, 15 et 27 de la Charte.

À notre avis, la proposition de refuser l'entrée au Canada a pour objectif de réduire l'afflux des réfugiés. Nous considérons qu'un processus efficace de détermination du statut permettrait d'atteindre le même objectif.

D'après les renseignements fiables dont nous disposons, le cas de 26 000 réfugiés a été étudié l'an dernier et environ la moitié d'entre eux ont été refoulés.

Si c'était le cas, et si un processus de détermination du statut devait demander de trois à six mois, par exemple, ces gens-là seraient toujours refoulés, mais pas de manière arbitraire.

Nous considérons—et il s'agit peut-être là d'une hérésie—que le projet de loi devrait avoir un objectif primordial, à savoir, rétablir l'intégrité du statut du réfugié aux termes de la Convention et maintenir ensuite cette intégrité. Les autres objectifs du projet de loi suivraient tout naturellement.

Toute loi, ou modification à celle-ci, que nous sommes disposés à approuver, comporte essentiellement deux parties: la première, qui est assez concrète, celle qui régit le comportement des gens à l'égard de l'État; la seconde qui nous dit quelque chose de l'État.

Sans trop entrer dans le détail, nous considérons que l'État devrait dire à tous ceux qui abusent du système de traitement des réfugiés: «Si vous venez ici et êtes recevables, nous vous accueillerons; si vous ne l'êtes pas, chaque fois, vous serez rapidement et surement renvoyés dans un lieu sûr.»

Il est difficile de faire d'autres commentaires, car je constate que notre mémoire dit essentiellement la même chose que beaucoup de ceux qui vous ont déjà été soumis. Je crois qu'il est préférable que je m'en tienne là et que je réponde à vos questions.

La présidente: Sénateur Hébert, vous avez la parole.

Le sénateur Hébert: C'est un fait que beaucoup de vos arguments renforcent ce que nous avons déjà entendu, mais il n'es

[*Text*]

a bad thing to hear them from different sources and from people with different backgrounds and experience. Consequently, I may have to ask you the same questions that I have asked of others.

If the government were to take into account your views and amend Bill C-55 in such a way that refugee claimants in our country would be treated fairly, in your eyes, and in the eyes of others, do you think that all these precautions would unduly lengthen the process, which should be accelerated for everyone's benefit, and particularly for the benefit of the refugees themselves.

Mr. Sereda: It is a reasonable assumption that, if this system were to seriously determine the number of genuine refugees, it would certainly serve as a deterrent to any "economic" refugees, as opposed to Convention refugees, or people whom we could admit as refugees on humanitarian grounds.

If this were known—and it would be known very quickly, from my experience of living in a refugee camp—I would say that it would be a perfectly good deterrent, a deterrent which would serve many goals.

If this were done, it would serve other goals as well, including the avoidance of five-year backlogs, and other signs that the system is creaking under the load, and possibly incapable of handling the load, thereby producing false positives and false negatives.

It would also serve the peace of mind of many Canadians, including myself, to know that these people at least had an opportunity to be heard, including on the issue of whether or not they are refugees and whether or not the country to which they are to be returned is a safe country.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: In your presentation you make reference to those who speak of quotas for refugees.

While there are existing quotas, some of us feel that those quotas are not large enough. Perhaps there are even some of us who feel that we should not have quotas at all; that we should only be judging on the basis of the needs of the people who want to come here, although that generally is not the state of mind of the committee.

How many refugees would you feel Canada could support in the course of a year?

Mr. Sereda: I have some knowledge of demography, and I would suspect that Canada could support quite a number of refugees, and certainly more than it supports now. However, we simply do not know how many want to come here.

After the refugee status was established for Austria, we had to emigrate. In those camps there were a number of people who wanted to emigrate to various and sundry places. We were among the very few who chose Canada, for reasons that had nothing to do with the cold climate.

We happened to run into a battalion of black soldiers with the American Army, and we asked them why they were segregated from the white officers. They explained why, and we

[*Traduction*]

pas mauvais de les entendre de sources différentes et de personnes ayant des antécédents et une expérience différente. Je vais donc peut-être être obligé de vous poser les mêmes questions qu'aux autres.

Si le gouvernement devait tenir compte de vos vues et amender le projet de loi C-55 de manière à ce que les demandeurs du statut de réfugié dans notre pays soient équitablement traités, selon vous, et selon les autres, pensez-vous que toutes ces précautions allongeraient excessivement le processus, qui devrait être accéléré pour le bien de tout le monde, et en particulier pour les réfugiés eux-mêmes?

M. Sereda: Il est raisonnable de supposer que si ce système devait sérieusement déterminer le nombre de réfugiés véritables, il aurait certainement un effet de dissuasion sur les réfugiés «économiques», à la différence des réfugiés au sens de la Convention, ou des personnes que nous accueillerons comme réfugiés pour des raisons humanitaires.

Si l'on savait cela—et cela s'apprendrait très vite, si j'en juge d'après l'expérience que j'aie de la vie dans un camp de réfugié—je dirais que cela constituerait un excellent instrument de dissuasion, qui servirait un grand nombre d'objectifs.

Si on procédait ainsi, cela servirait également d'autres objectifs; cela permettrait notamment d'éviter des retards de cinq années et autres signes que le système ploie sous la charge et est peut-être incapable de la supporter, ce qui crée de faux résultats positifs et de faux résultats négatifs.

Cela contribuerait également à la quiétude d'esprit de beaucoup de Canadiens, y compris de la mienne, de savoir que ces gens-là au moins, ont eu la possibilité de se faire entendre, afin de déterminer notamment s'ils sont des réfugiés ou non et si le pays où ils doivent être renvoyé est sûr.

La présidente: Sénateur Doyle, à vous.

Le sénateur Doyle: Dans votre exposé, vous faites allusion à ceux qui parlent de contingents pour les réfugiés.

Bien que ces contingents existent, certains d'entre nous ne les jugent pas suffisants. Certains pensent peut-être qu'il ne devrait pas y en avoir du tout; que nos décisions devraient être uniquement fondées sur les besoins des personnes qui veulent venir au Canada, bien que d'une façon générale, le Comité ne voit pas les choses ainsi.

À votre avis, combien de réfugiés le Canada pourrait-il accueillir chaque année?

M. Sereda: J'ai une certaine connaissance de la démographie, et je pense que le Canada pourrait en accueillir un nombre appréciable, et en tout cas, plus qu'il ne le fait maintenant. Ce que nous ne savons cependant pas, c'est combien nous voudrions en avoir.

Après que le statut de réfugié ait été établi pour l'Autriche, nous avons été obligés d'immigrer. Dans ces camps, il y avait un certain nombre de personnes qui voulaient immigrer dans divers pays. Nous faisions partie du très petit nombre de ceux qui avaient choisi le Canada, pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec les rigueurs du climat.

Le hasard a voulu que nous rencontrions un bataillon de soldats noirs de l'armée américaine à qui nous avons demandé pourquoi ils étaient tenus à l'écart des officiers blancs. Ils nous

[*Text*]

decided America was not the place to go. Those were the two choices we had made from among Brazil, Paraguay, Canada, and the U.S.

How many other people would choose to come to Canada, I don't know.

The point is that, irrespective of what condition they arrived in Canada, those people who came with us very quickly took up meaningful places within the economy and their children went to universities, graduated magna cum laude and summa cum laude, and serve Canada very well today.

I don't know if one can ask how many there should be. How many are there, is another question.

At present, the system works so poorly that 13,000 had to be sent back—the reason for which we do not know. However, we are asking for a public and open means of determining the reason, rather than doing so administratively.

Unless we know, it is difficult to say how many there should be. I am sure, given Canada's demography, there could be a good deal more than there are now.

Senator Doyle: At the risk of boring some of those people who have been here all day, might I ask my question again: Do you feel that we should extend the rights of review and of appeal to people who are in the camps and who are working through consular offices?

Mr. Sereda: Yes, I do. If we are genuinely serious about refugees, it would appear to me that the best efforts that we could make would be a single way in and a single way out; that all become processed.

Indeed, I would suggest to you that if the application is frivolous, it would take very little in the way of resources to process. That is the tack we should take, rather than being fearful of who is coming and who is not.

There is public opinion involved here, and I think that public opinion is very genuinely directed at abusers.

If we had in place an expeditious and fair process, we could avoid abuse of the system, thus achieving the goals set for Bill C-55.

Senator Doyle: You have used the expression "frivolous applications", an expression which I have used myself; but it is perhaps not always adequate to describe a situation.

A person may be a very sincere applicant for refugee status, but should be in the other queue, the queue for entry as a landed immigrant, which brings me to the question: Should we increase the number of refugees eligible to come to the country in the course of a year? And if there were a large demand, increase it by reducing the number of people that we admit as landed immigrants under a straight immigration program?

[*Traduction*]

ont expliqué pourquoi, et nous avons décidé que les États-Unis étaient à exclure. C'était, avec le Canada, le pays que nous avions retenu après avoir éliminé le Brésil et le Paraguay.

Quant à savoir combien de personnes décideraient de venir au Canada, je n'en sais rien.

Ce qui compte c'est que, quelle que soit la condition dans laquelle ils ont débarqué au Canada, les gens qui sont arrivés avec nous n'ont pas tardé à occuper des places importantes dans l'économie du pays, et leurs enfants sont allés à l'université, ont obtenu leurs diplômes avec mention bien et très bien, et sont de fidèles serviteurs du Canada aujourd'hui.

Je ne sais pas si l'on peut demander combien de réfugiés devraient être accueillis. Quant à dire combien il y en a, c'est une toute autre question.

À l'heure actuelle, le système fonctionne si mal que 13 000 personnes ont dû être refoulées—pour quelle raison, nous n'en savons rien. Nous réclamons cependant une méthode publique et ouverte de détermination, plutôt qu'une méthode purement administrative.

Tant que nous ne connaîtrons pas la raison, il sera difficile de dire combien de personnes il devrait y avoir. Je suis certain que, compte tenu de la démographie canadienne, on pourrait en accueillir beaucoup plus que maintenant.

Le sénateur Doyle: Au risque d'endormir quelques-unes des personnes qui sont ici depuis le début de la journée, puis-je reposer la même question: Pensez-vous que nous devrions accorder les droits d'examen et d'appel aux personnes qui sont dans des camps de réfugiés ou qui présentent leur demande par l'intermédiaire de nos services consulaires?

M. Sereda: Oui. Si nous considérons vraiment sérieusement la question des réfugiés, il me semble que la meilleure chose à faire serait d'établir une seule méthode d'entrée et une seule méthode de sortie; ce qui permettrait de traiter tous les cas.

En fait, je dirais que si la demande n'est pas sérieuse, il faudrait fort peu de ressources pour la traiter. C'est ainsi que nous procéderions plutôt que de se demander craintivement qui accueillir et qui ne pas accueillir.

L'opinion publique joue également, et j'estime que ce qui l'intéresse surtout, ce sont ceux qui abusent du système.

Si nous disposions d'un processus rapide et équitable, nous pourrions éviter des abus et atteindre les objectifs fixés au projet de loi C-55.

Le sénateur Doyle: Vous avez utilisé l'expression «demande frivoles», expression que j'ai moi-même employée; mais elle ne décrit pas toujours exactement la situation.

Une personne peut très sincèrement revendiquer le statut de réfugié alors qu'elle devrait être dans la queue d'à côté, qui est celle des personnes qui demandent le statut d'immigrant reçu ce qui m'amène à la question suivante: Devrions-nous augmenter le nombre des réfugiés qui peuvent être accueillis au Canada dans le courant d'une année? Et si la demande était importante, devrions-nous augmenter ce nombre en réduisant celui des personnes que nous acceptons comme immigrants reçus en vertu d'un programme d'immigration normal?

[*Text*]

Mr. Sereda: We would certainly do that. One of the recurring themes in Bill C-55 is that the burden of proof be on the refugee in the first determination process. I would like to see less of an adversarial system. I would prefer to see "examination for discovery" type of process, where we happily and gladly say to a refugee: "Look, you don't really qualify. Would you like to get in that other queue?"

That would be preferable to a punitive approach, saying: "You just don't qualify. This is not where you belong. But, if you go to that other queue, you may gain entry into Canada."

Senator Doyle: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Sereda, you have suggested that there should be a special type of humanitarian objective written into Bill C-55.

Bill C-55 proposes amendments to the Immigration Act itself. One of the objectives under the Immigration Act, as set out in sub-paragraph (g) of Section 3, is to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted.

That should be helpful to us all.

Mr. Sereda: Indeed. I am pleased that you brought that up. Our contention simply is that if that be so, then please let us have a process that is consistent with it.

The Chairman: We will do our best. Thank you very much.

That concludes the hearings in Edmonton. Let me say, on behalf of the committee, that we feel very privileged to have been able to come here and listen to the many witnesses, and to have had the benefit of their advice and suggestions.

You may be assured that we will be studying the submissions made very carefully, and we invite you to communicate with us in Ottawa should you have any further thoughts on this whole subject.

Thank you for your patience.

—The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. Sereda: Nous le ferions certainement. Un des leitmotiv du projet de loi C-55 est que le fardeau de la preuve incombe au réfugié lors du premier processus de détermination. J'aimerais que le système soit moins fondé sur la confrontation. Je préférerais quelque chose de plus proche de «l'action ad exhibendum», où il me serait possible de dire aimablement à un réfugié: «Écoutez, vous ne réunissez pas les conditions nécessaires. Voudriez-vous prendre l'autre queue?»

Ce serait préférable à une méthode punitive dans laquelle on dit: «Vous ne réunissez tout simplement pas les conditions nécessaires. Vous n'avez pas votre place ici. Mais, si vous prenez l'autre queue, vous pourrez peut-être entrer au Canada.»

Le sénateur Doyle: Merci beaucoup.

La présidente: M. Sereda, vous avez suggéré d'intégrer un objectif spécial de caractère humanitaire au projet de loi C-55.

Ce projet de loi propose des modifications à la Loi sur l'immigration elle-même. Un des objectifs de cette dernière, comme l'énonce l'alinéa (*g*) de l'article 3, est de s'acquitter des obligations légale du Canada à l'égard des réfugiés et de maintenir sa tradition humanitaire à l'égard des personnes déplacées et persécutées.

Cela nous serait utile à tous.

M. Sereda: Effectivement. Je suis heureux que vous ayez soulevé la question. Tout ce que nous voulons c'est qu'il en soit ainsi et qu'on établisse ensuite un processus conforme à cet objectif.

La présidente: Nous ferons de notre mieux. Merci beaucoup.

Cela conclut les audiences à Edmonton. Permettez-moi de vous dire, au nom du Comité, que nous sommes très heureux d'avoir pu venir ici, d'entendre les nombreux témoins et d'avoir bénéficié de leurs conseils et de leurs suggestions.

Soyez certains que nous étudierons les mémoires avec beaucoup de soin; nous vous invitons à prendre contact avec nous à Ottawa si vous avez d'autres idées sur la question.

Merci de votre patience.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Edmonton Coalition:
Mrs. Margaret Third-Tsushima;
Mr. Mario Allende;
Mr. Tom Parlee, Churches;
Mr. Nabi Ahmadyar;
Mr. Ram Mudalier.

Private Citizen:
Mrs. Anne Paludan.

From the Sombrilla Refugee Support Society:
Mr. Lorne Wallace, President;
Prof. Gurston Dacks, Member;
Mr. Michael Dreimanis, Member.

From the Red Deer Coalition for Refugees:
Mrs. Rhonda Beveridge;
Mrs. Judy Lynch;
Rev. Bill Cantelon.

From the Alberta Cultural Heritage Council:
Mr. Lloyd Sereda, Vice-Chairman of the Provincial Co-ordination Committee.

De la coalition d'Edmonton:
M^me^ Margaret Third-Tsushima;
M. Mario Allende;
M. Tom Parlee, représentant des Églises;
M. Nabi Ahmadyar;
M. Ram Mudalier.

À titre privé:
M^me^ Anne Paludan.

De la «Sombrilla Refugee Support Society»:
M. Lorne Wallace, président;
Pr. Gurston Dacks, membre;
M. Michael Dreimanis, membre.

De la «Red Deer Coalition for Refugees»:
M^me^ Rhonda Beveridge
M^me^ Judy Lynch
Révd Bill Cantelon

Du «Alberta Cultural Heritage Council»:
M. Lloyd Sereda, vice-président du Comité provincial de coordination.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, February 11, 1988
(Vancouver, British Columbia)

Issue No. 55

Eleventh proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 11 février 1988
(Vancouver, Colombie-britannique)

Fascicule nº 55

Onzième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28920—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Hébert
Lewis
*MacEachen
(or Frith)
Molgat
*Murray
(or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Hébert
Lewis
*MacEachen
(ou Frith)
Molgat
*Murray
(ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 11, 1988
(76)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in Vancouver, British Columbia at 1:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Hébert, Neiman and Spivak (4).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From M.O.S.A.I.C.:

Ms. Vera Radio, Executive Director;

Mr. Roger Barany, Latin American Counceller;

Mrs. Kathryn Ferriss, Member of the Board.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Charles Groos;

Mr. Phil Rankin.

From the Intercultural Association of Greater Victoria:

Mr. William McElroy, Executive Director.

From the Vancouver Anglican Church, the United Church and the Canadian Catholic Organization for Development and Peace (CCODP):

Mrs. Karen Rinehart, Chairperson, Anglican Diocese of New Westminster Refugee Sub-Committee;

Mrs. Simone Carrodus, United Church;

Mr. Herman Mendoza, CCODP;

Miss Tricia Roche, CCODP;

Brother Ron MacKenzie, CCODP.

From the Vancouver Coalition:

Mrs. Karuna Agrawal;

Mrs. Alicia Barsallo;

Dr. Bernardo Berdichwski;

Mr. Charan Gill;

Mrs. Tricia Joel;

Mrs. Frances McQueen.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 FÉVRIER 1988
(76)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à Vancouver, en Colombie-Britannique, à 13 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Hébert, Neiman et Spivak (4).

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De «M.O.S.A.I.C.»:

M^me^ Vera Radio, directrice exécutive;

M. Roger Barany, conseiller en affaires de l'Amérique latine;

M^me^ Cathryn Ferriss, membre du conseil d'administration.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Charles Groos;

M. Phil Rankin.

De l'«Intercultural Association of Greater Victoria»:

M. William McElroy, directeur exécutif.

De l'Église anglicane de Vancouver, de l'Église unie et de l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix (OCCDP):

M^me^ Karen Rinehart, présidente, diocèse anglican de New Westminster, sous-comité des réfugiés;

M^me^ Simone Carrodus, Église unie;

M. Herman Mendoza, OCCDP;

M^lle^ Tricia Roche, OCCDP;

Frère Ron MacKenzie, OCCDP.

De la coalition de Vancouver:

M^me^ Karuna Agrawal;

M^me^ Alicia Barsallo;

M. Bernardo Berdichwski;

M. Charan Gill;

M^me^ Tricia Joel;

M^me^ Frances McQueen.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, l comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant l Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et réponder aux questions.

At 6:19 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 18 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Andrew N. Johnson
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Edmonton, Thursday, February 11, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, Thursday, February 11, at 1:00 p.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. The Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is very pleased to be able to be in Vancouver so that we can hear your presentations in person. I think it is much more effective for us than just reading the briefs, as we often have to do in Ottawa, or seeing only those who could travel to Ottawa.

We have quite a few people to hear this afternoon. We will, therefore, try to keep as much as possible to our timetable, and I would ask all of you to keep a watch on the time, so that we may observe that timetable.

If time runs short, I would ask the senators to limit their remarks to questions, as much as possible.

The first group we will hear from today is MOSAIC.

Ms. Vera Radio, Executive Director, MOSAIC: I would like to introduce Ms Kathryn Ferriss, who is a Board Member of MOSAIC and a lawyer by profession, and Mr. Roger Barony, who is the Latin American worker at MOSAIC. I am Vera Radio, and I am the Executive Director of MOSAIC.

Kathryn and myself will be making the presentation. Roger is with us as a line worker, to answer questions that may come up.

Before we begin our presentation, I would like to congratulate your committee for coming to Western Canada to hold hearings on the Refugee Determination legislation. I know that cross-Canada hearings are not a frequent event for the Senate, and we are delighted that you feel this legislation to be of sufficient importance to warrant such hearings.

It is of particular importance in this instance given the fact that the Canadian public, by and large, has lost faith in our current system of refugee determination. News of people who have abused the system have been making headlines for at least one and a half years.

We feel it is very important that the new legislation restores public confidence and the credibility in refugee determination.

So, we appreciate your leaving Ottawa to come to hear from those of us on the front lines.

I apologize that our written presentation is not ready yet. It will be delivered later today or tomorrow.

TÉMOIGNAGES

Edmonton, le jeudi 11 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Sénat des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, s'est réuni ce jeudi 11 février 1988 à 13 h.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil présidentiel.

La présidente: Bon après-midi mesdames et messieurs. Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles est heureux de pouvoir tenir des audiences à Vancouver et de pouvoir ainsi entendre les arguments que vous désirez faire en personne. Je suis convaincue que cette façon d'agir est beaucoup plus efficace que de lire des mémoires, ce que nous devons faire bien souvent à Ottawa, ou encore de ne voir que ceux qui peuvent se rendre à Ottawa.

Nous avons un certain nombre de personnes à entendre cet après-midi. Par conséquent, nous allons essayer de respecter le plus possible notre horaire, c'est pourquoi je vous demanderai à tous et à toutes de garder un œil sur votre montre.

Au cas où nous n'aurions pas assez de temps, je demanderai alors aux sénateurs de limiter, dans la mesure du possible, leurs observations à des questions.

Le premier groupe que nous entendrons aujourd'hui est le groupe MOSAIC.

Mme Vera Radio, directrice exécutive, MOSAIC: J'aimerais présenter M^me^ Kathryn Ferriss, membre du conseil de MOSAIC et avocate, ainsi que M. Roger Barony, spécialiste des questions sud-américaines à MOSAIC. Mon nom est Vera Radio et je suis la directrice exécutive de MOSAIC.

Kathryn et moi-même présenterons notre exposé. Roger répondra aux questions que vous poserez.

J'aimerais tout d'abord féliciter votre comité d'être venu dans l'Ouest du pays pour y tenir des auditions sur la loi sur la reconnaissance du statut de réfugié. Je n'ignore pas qu'il n'est pas fréquent qu'un comité sénatorial se déplace à travers le pays, c'est pourquoi nous sommes comblés de savoir que vous jugez cette loi suffisamment importante pour organiser de telles audiences.

Cela est d'autant plus important que la population canadienne, dans son ensemble, a perdu toute foi en notre système actuel de reconnaissance du statut de réfugié. Depuis près d'un an et demi maintenant nous ne cessons de voir et d'entendre des nouvelles de personnes ayant abusé du système.

À notre avis, il est très important que la nouvelle loi inspire de nouveau confiance au public et rende crédible le système de reconnaissance du statut de réfugié.

C'est pourquoi nous vous sommes reconnaissants d'être sortis d'Ottawa pour venir entendre tous ceux et celles qui ont quelque chose à dire et qui sont directement concernés.

Je vous prie de bien vouloir nous excuser de n'être pas en mesure de vous remettre la version écrite de notre exposé. Vous

[*Text*]

I will now ask Kathryn to introduce MOSAIC to you.

Ms. Kathryn Ferriss, Board Member, MOSAIC: MOSAIC is a non-profit society which has been serving the Greater Vancouver area for the past 15 years. Basically, our purpose is to assist immigrants and refugees to effectively settle in Canada, after being granted landing.

We assist newcomers to overcome the language and cultural barriers that they are faced with in trying to resettle in Canada, so that they can effectively contribute to Canadian society. We provide the link between the refugee or immigrant and available Canadian services and employment.

We currently have a staff of 40 people and over 500 volunteers. Each year we have over 50,000 client contacts, and we serve approximately 10,000 individuals.

Collectively, our volunteers and bilingual counsellors provide assistance in 18 languages. They provide information, referrals, advocacy, oral interpretation, counselling and cultural orientation. We also provide the 911 emergency interpretation service.

We have a wide range of employment programs that assist immigrants to effectively enter the work force, and we provide English classes and child care.

Over the years we have dealt with a large number of refugee claimants. We have witnessed the tension and the anxiety of those who have had to wait a long time to have their claims decided. We have seen the hopelessness of those whose claims for refugee status have been rejected and for whom deportation orders have been issued but not executed. They live in a "no man's land".

We have seen the confusion of those who are trying to understand life in a new country and those who are trying to sort out the legalese of the refugee determination system.

The system itself, and those who abuse the system, hurt the genuine refugee.

MOSAIC wants a system that is fair and efficient, one that provides protection for genuine refugees, and one that deters abuse. This is important for the refugees themselves and in order to restore public confidence in our refugee determination system.

Ms. Radio: Canada has had a fair and commendable tradition of accepting people on humanitarian and compassionate grounds.

One of our major strengths, as a nation, is the way the voluntary sector works along with government to assist those in

[*Traduction*]

l'aurez néanmoins un peu plus tard aujourd'hui ou encore demain.

Je vais maintenant demander à Kathryn de vous dire quelques mots sur notre organisation MOSAIC.

Mme Kathryn Ferriss, membre du Conseil, MOSAIC: MOSAIC est un organisme sans but lucratif au service de la région métropolitaine de Vancouver depuis 15 ans maintenant. Notre raison d'être est d'aider les immigrants et les réfugiés à s'installer au Canada, dès qu'ils ont obtenu le droit d'établissement.

Nous aidons ainsi les nouveaux venus à franchir les barrières linguistiques et culturelles devant lesquelles ils se trouvent lors de leur établissement au pays, afin qu'ils puissent contribuer efficacement à notre société. Nous sommes en fait le lien entre le réfugié ou l'immigrant et les divers services canadiens, de même qu'avec les employeurs.

Nous comptons actuellement quelque 40 employés et plus de 500 travailleurs bénévoles. Nous avons tous les ans plus de 50 000 contacts avec des clients et servons environ 10 000 personnes.

Nos bénévoles et nos conseillers bilingues nous permettent d'aider des personnes dans 18 langues, de donner des renseignements, de procéder à des mises en rapport, de fournir des services d'assistance judiciaire, d'interprétation orale, de conseils et d'orientation culturelle. Nous assurons par ailleurs le service d'interprétation d'urgence 911.

Nous avons une grande gamme de programmes d'emploi destinés à aider les immigrants à entrer dans la population active, et nous offrons également des cours d'anglais et des services de garderie.

Nous avons donc traité, au fil des ans, avec un très grand nombre de personnes revendiquant le statut de réfugié. Nous avons été les témoins de la tension et de l'angoisse que ressentent ceux qui ont dû attendre très longtemps qu'une décision soit prise à leur égard. Nous avons été les témoins du désespoir de ceux dont les demandes ont été rejetées et qui ont reçu une ordonnance d'expulsion qui n'a toutefois pas été mise en application. Ces personnes se retrouvent en quelque sorte «perdues en terrain neutre».

Nous avons été témoins du désarroi de ceux qui essayent de comprendre la vie dans un nouveau pays et de ceux qui essayent de comprendre le jargon des juristes.

Le système de reconnaissance du statut de réfugié, ainsi que tous ceux qui en abusent, s'avère néfaste aux véritables réfugiés.

MOSAIC veut la mise en place d'un système juste et efficace, qui assurerait la protection des véritables réfugiés, et qui décourageraient les abus. Un tel système est important pour les réfugiés eux-mêmes, et permettrait d'autre part à la population d'avoir de nouveau confiance en notre système de reconnaissance du statut de réfugié.

Mme Radio: Le Canada a toujours accepté des personnes sur son sol pour des considérations d'ordre humanitaire.

En tant que nation, l'une de nos principales forces réside dans le fait que les bénévoles travaillent en collaboration avec

[*Text*]

need. I think it is probably unique in the world to have a country with such a strong voluntary sector working along with the government. In this way, the responsibility is not just that of the government or that of the voluntary sector.

It is for that reason that it was not an individual person or organization but the people of Canada who were awarded the United Nations High Commissioner for Refugees medal in 1986. We can be proud of that. It is an important factor in our identity as Canadians.

One of the stated objectives of the 1976 Immigration Act is to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted.

We can see that in Bill C-84, the deterrence and detention bill, our commitment to protect refugees is also there. Section 2.1(a) states: " . . . to preserve, for persons of genuine need or protection, access to the procedures for determining refugee claims".

And paragraph (d) says: " . . . to respond to security concerns, including the fulfillment of Canada's obligations in respect of internationally protected persons".

We feel that Bill C-55 has a number of positive aspects that are important in preventing abuse and in protecting genuine refugees.

The positive features of the bill are: an independent two-person Refugee Board; a non-adversarial approach to hearing the refugee claim; the fact that a unanimous decision is required in order to reject a claim, which in effect gives the benefit of the doubt to the claimant; the fact that the claimant is entitled to counsel, provided, if need be, at government expense; and a speedy process for refugee determination.

We feel those things are all improvements over the current legislation.

We have five areas of concern that we would like to go into. They are: 1) the screening process; 2) the "safe country" definition and procedure; 3) the appeal process; 4) issues of procedural fairness; and 5) the Refugee Determination Board.

Kathryn will discuss the screening process.

Ms. Ferriss: There are two aspects of the screening process that concern us.

The first aspect is the fact that the claimant is given only one chance to claim refugee status and, thereafter, any such claim will not be heard or considered.

Under the proposed Section 14, if the person who is the subject of an Inquiry fails to claim refugee status before any substantive evidence is heard at the Inquiry, then any subsequent claim for refugee status by that person will not be considered

[*Traduction*]

le gouvernement afin d'aider ceux dans le besoin. Je pense qu'il est unique dans le monde qu'un pays compte un secteur du bénévolat aussi fort travaillant en collaboration avec le gouvernement. De la sorte, la responsabilité n'incombe pas seulement au gouvernement ou au secteur du bénévolat.

C'est donc pour cette raison que ce n'est pas à un particulier ou encore à une organisation, mais plutôt à la population du Canada, qu'a été décernée en 1976 la médaille du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Nous pouvons tous en être fiers. Voilà un élément important à notre identité de Canadiens.

L'un des objectifs énoncés dans la Loi sur l'immigration de 1976 est de remplir les obligations légales et internationales du Canada en ce qui a trait aux réfugiés, et de maintenir notre tradition humanitaire envers les personnes déplacées et persécutées.

Nous constatons que dans le projet de loi C-84 sur la dissuasion et la détention, que notre engagement envers la protection des réfugiés est bien stipulé. En effet, l'article 2.1(a) précise: « . . . préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié».

L'alinéa (d) précise par ailleurs: « . . . répondre aux préoccupations en matière de sécurité et, notamment . . . remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale».

À notre avis, le projet de loi C-55 comporte un certain nombre de points positifs qui permettront d'éviter les abus et de protéger les véritables réfugiés.

Les points positifs de ce projet de loi sont les suivants: une Commission du statut de réfugié indépendante, composée de deux personnes; des procédures non contradictoires à l'audition des revendications du statut de réfugié; une décision unanime obligatoire pour rejeter une revendication du statut de réfugié, le bénéfice du doute étant laissé à l'auteur de la revendication; le fait que l'intéressé a droit à des conseils juridiques payés, le cas échéant, par le gouvernement, et une méthode rapide de reconnaissance du statut de réfugié.

À notre avis, tous ces points constituent des améliorations à la législation actuelle.

Nous aimerions aborder cinq aspects qui nous préoccupent, à savoir 1) la méthode de sélection; 2) la définition de «pays désigné comme sûr» et la marche à suivre; 3) les appels; 4) l'équité des procédures et 5) la Commission du statut de réfugié.

Kathryn va tout d'abord parler de la méthode de sélection.

Mme Ferriss: Deux éléments de cette méthode nous inquiètent.

Le premier est le fait que le demandeur n'a qu'une seule possibilité de demander le statut de réfugié et que par la suite toute demande ne sera ni entendue ni prise en considération.

En vertu de l'article 14 du projet de loi, si une personne qui fait l'objet d'une enquête ne demande pas le statut de réfugié avant que ne soient présentés des éléments de preuve au fond, toute autre demande par l'intéressé ne pourra être prise en

[*Text*]

or received at any proceeding thereafter, including that Inquiry.

Thus, a person entering Canada has only one chance to declare his claim for refugee status.

This provision seems particularly harsh. It must be taken into consideration that the majority of the refugees, in their attempts to leave the country in which they were being persecuted, were trying not to tell the truth to government officials. When they are suddenly confronted with an Immigration official in Canada, they do not know what they should be saying.

This provision sets up a substantial obstacle to genuine refugees, and it may very well encourage abuse of the system, since only individuals who are informed of the necessity of making a refugee claim prior to the Inquiry will be permitted to pursue their claim thereafter.

So, it seems that too much is expected of these people. They are coming from countries where they have been persecuted; they probably are not well educated to begin with; they probably do not speak much English; and they are certainly not well informed of the Canadian government system. They do not know exactly when they should be claiming refugee status.

If this provision remains in the bill and the bill is subsequently enacted, then genuine refugees could be deported back to their country of persecution, without their claim for refugee status ever being considered.

The probable result of the refugee's deportation to the country of persecution would be death or torture.

Our second area of concern with respect to the screening process is that members of classes of persons that are held to be inadmissible into Canada will not be permitted to have their claim for refugee status heard; that is, once it is determined that the person is inadmissible, and it may be because he has a criminal record, or for some other reason at that point, he cannot claim refugee status.

This seems to us to be particularly harsh, because there is really no determination on an individual basis.

In the case of a person who is inadmissible because of a criminal record, the Adjudicator's decision is based on a certificate from the Minister of Immigration. That certificate certifies that the person is a danger to the public. But, because the information that backs up the minister's certificate is received from the country where the person was persecuted, it may not be reliable. It could be that the persecuting country wants that refugee returned.

Also, it should be taken into consideration that the refugee's crime may be a political one.

There is no provision in the new bill to allow a member of an inadmissible class time to apply for, or gain, access to another country, before he or she is given notice of deportation.

Our recommendation is that a person who is certified to be a member of an inadmissible class be permitted to have his or her claim for refugee status heard and considered in the same manner as any other claimant. If it is determined that the per-

[*Traduction*]

considération au cours de l'enquête ni au cours des autres procédures qui en découlent.

Ainsi, toute personne qui entre au Canada n'a qu'une seule possibilité de demander le statut de réfugié.

Cette disposition semble particulièrement stricte. Il faut prendre en considération le fait que la majorité des réfugiés, dans leur tentative de quitter le pays où ils étaient persécutés, n'ont pas essayé de dire la vérité aux représentants du gouvernement. Lorsqu'ils sont soudainement confrontés à un agent d'immigration au Canada, ils ne savent trop ce qu'ils devraient dire.

Cette disposition constitue un obstacle important pour les véritables réfugiés, et pourrait très bien inciter des abus puisque seules les personnes au courant de la nécessité de faire une demande de réfugié avant l'enquête pourront poursuivre leur demande.

Il semble donc que l'on attende beaucoup trop de ces personnes. Elles viennent de pays où elles ont été persécutées; il est probable qu'elles n'ont pas beaucoup d'éducation, que leur connaissance de l'anglais est minime et qu'elles ne connaissent pas grand-chose du système de gouvernement canadien. Elles ne savent pas exactement quand elles devraient demander le statut de réfugié.

Si cette disposition est maintenue dans le projet de loi et que ce dernier est ensuite adopté, les véritables réfugiés pourraient être renvoyés dans le pays qui les persécutait sans que leur demande ait été prise en considération.

Leur déportation dans leur pays de persécution serait probablement synonyme de mort ou de torture.

Le deuxième aspect de la méthode de sélection qui nous préoccupe est le fait que les personnes qui font partie des catégories jugées non admissibles au Canada n'auront pas droit à une audition de leur demande de statut de réfugié. Dès qu'il est décidé qu'une personne n'est pas admissible, que ce soit en raison de son casier judiciaire ou pour d'autres raisons, elle ne peut demander le statut de réfugié.

Cela nous semble particulièrement ardu puisqu'il n'y a pas de reconnaissance sur une base individuelle.

Dans le cas d'une personne non admissible en raison de son casier judiciaire, la décision de l'arbitre repose sur une certification du Ministre de l'Immigration qui certifie que la personne constitue un danger public. Toutefois, du fait que les données qui appuient le certificat du Ministre viennent du pays où la personne en question était persécutée, peut-être ne sont-elles pas dignes de foi. Il se pourrait que le pays en question désire que le réfugié lui soit renvoyé.

Par ailleurs, il faut prendre en considération le fait que le crime du réfugié est peut-être politique.

Il n'y a aucune disposition dans le nouveau projet de loi permettant à une personne faisant partie d'une catégorie de gens non-admissibles de demander ou d'obtenir l'accès à un autre pays, avant de recevoir un avis d'expulsion.

Nous recommandons donc que dans le cas d'une personne reconnue comme faisant partie d'une catégorie de personnes non-admissibles, sa demande de statut de réfugié puisse être entendue et prise en considération de la même manière que

[*Text*]

son is a Convention refugee, the case should be heard and dealt with on an individual basis, allowing the claimant to tell his/her side of the story and to answer the information received by the minister.

Ms. Radio: The second area of concern is the "safe country" definition and procedures.

Cabinet has the authority to prescribe any country as a safe country, one that complies with Article 33 of the United Nations Convention relating to the status of refugees; and a particular country can be considered safe for all, or safe only for persons of a particular class.

The Immigration Adjudicator and a member of the Refugee Division must determine whether the claimant has come to Canada from a country on the list prepared by the cabinet. If so, the person will be determined not to be eligible to have his or her claim heard by the Refugee Division.

The burden of proof is on the claimant. He must prove that he did not come to Canada from a country on the "safe country" list. A person without a valid travel document or passport also has to prove that he has not lived in the country he was in prior to entering Canada.

We are concerned that this might encourage lying. For example, someone who says that he came from Guatemala to Canada by boat may be admitted, while someone who admits that he has lived in the United States for the past few years would not be admitted.

If it is determined that the claimant came from a safe country, or has come through a safe third country, he may be returned to that country within three to seven days. We are concerned that the individual circumstances of a particular claimant will not be considered.

Although a particular country may be safe for some of its people, it may not be safe for others. For example, Turkey involuntarily repatriates some Iranian and Afghan refugees, but not European refugees.

Bill C-55 does not mandate the Adjudicator or the Refugee Division member to consider whether or not the refugee claimant will be involuntarily repatriated if sent to a country on the cabinet list. Thus, while cabinet may feel that a particular country is safe, that country may not be safe for an individual refugee.

Our next concern with respect to the "safe country" concept is that there is a distinct possibility that diplomatic considerations will influence the determination of what country is considered safe. This undermines our ability to truly reflect countries that are safe.

Would Canada consider the U.S. to be "unsafe" for Salvadoran and Guatemalan refugees?

We know that very few Guatemalans and Salvadorans are accepted into the United States as refugees.

[*Traduction*]

pour les autres demandeurs. S'il est alors déterminé que la personne en question est un réfugié au sens de la Convention, le cas devrait être entendu et traité individuellement, ce qui permettrait au demandeur de donner sa version des faits et de répondre aux données reçues par le Ministre.

Mme Radio: Le deuxième élément qui nous inquiète est celui touchant la définition de «pays désigné comme sûr» et la procédure à suivre.

Le Cabinet a les pouvoirs nécessaires pour désigner n'importe quel pays comme étant sûr, c'est-à-dire un pays qui répond aux conditions de l'article 33 de la Convention des Nations-Unies relatives au statut des réfugiés; un pays particulier peut être considéré sûr pour tous, ou sûr uniquement pour certaines personnes d'une catégorie particulière.

L'arbitre et un membre de la section du statut doivent déterminer si le demandeur est venu au Canada depuis un pays figurant sur la liste rédigée par le Cabinet. Dans l'affirmative, l'intéressé ne pourra faire entendre sa demande par la section du statut.

Le fardeau de la preuve incombe au demandeur. Il doit en effet prouver qu'il n'est pas venu au Canada d'un pays figurant sur la liste des «pays désignés comme sûrs». Toute personne sans titre de voyage ou passeport valide doit également prouver qu'elle n'a pas habité dans le pays où elle était avant l'entrée au Canada.

Nous craignons que ces dispositions incitent au mensonge. Par exemple, dans le cas d'une personne qui déclare être venue du Guatemala au Canada en bateau pourrait être admise, alors qu'une autre qui admettrait avoir vécu aux États-Unis au cours des dernières années, ne serait pas admise.

S'il est déterminé que le demandeur vient d'un pays désigné comme sûr, ou est venu en passant par un pays tiers désigné comme sûr, il pourrait alors être renvoyé vers ce pays dans un délai de trois à sept jours. Nous avons peur que les circonstances particulières d'un demandeur ne soient pas prises en considération.

S'il est vrai qu'un pays particulier peut être sûr pour certaines personnes, il ne l'est peut-être pas pour d'autres. Par exemple, la Turquie a involontairement rapatrié certains réfugiés iraniens et afghans, mais non pas des réfugiés européens.

Le projet de loi C-55 ne donne pas à l'arbitre ou aux membres de la section du statut le mandat de prendre en considération le fait que le demandeur sera involontairement rapatrié s'il est renvoyé vers un pays figurant sur la liste du Cabinet. Ainsi, même si le Cabinet pense qu'un pays en particulier est sûr, ce pays ne l'est peut-être pas pour certains réfugiés.

L'autre point qui nous préoccupe au sujet de la définition de «pays désignés comme sûrs» est le fait qu'il existe à notre avis de fortes possibilités que des considérations diplomatiques aient une influence sur ce que l'on entend par «pays désignés comme sûrs». Nous ne pourrions alors correctement définir les pays désignés comme sûrs.

Le Canada considérerait-il les États-Unis comme un pays «non sûr» pour les réfugiés salvadoriens et guatémaltèques?

Nous savons que très peu de Guatémaltèques et de Salvadoriens sont acceptés aux États-Unis comme réfugiés.

[*Text*]

Would diplomatic relations be severely strained if Canada were to take them in?

The next item of concern is that there is no assurance that the list will be reviewed or altered quickly enough to reflect the current international realities. Inevitably, there will be a delay in evaluating volatile situations throughout the world, and that delay could be harmful to a claimant.

For example, when the Iranian revolution began, I don't think that we knew, in Canada, that the Bahais were being persecuted. It took some years before the news finally leaked out that that was in fact happening.

So, if there is no record of abuse of a certain group in a particular country, then we may not be aware of such abuse when the first of those people come.

There is no requirement in the bill that Canada have a bilateral agreement with a country on the list, to ensure that the claimant who is returned to such a country will be admitted. This may mean that the country will simply return the claimant to Canada, or will return him to another country through which he has passed.

The consequences of this could be quite serious. We could have a lot of refugees in orbit, being sent from one country to another without any state accepting their claim. For example, an Iranian refugee claimant could be sent to a European country which could send him back to Turkey, which would eventually repatriate him to Iran.

So, we think that is a very serious concern.

In sending somebody to a safe third country, there is a concern that that person may not have the opportunity to have their claim heard there. Some countries allow claimants to enter but not to legally reside, work or study. In some countries they are relegated to refugee camps that often lack adequate food and health supplies.

So, we feel that protection which does not allow for integration and legal residence is not adequate protection, in that firm resettlement is not provided.

If we were drafting the legislation, I am not sure that we would put in the "safe country" factors. I think we would do it differently.

But, if the "safe country" provision is used, we recommend that an independent advisory committee, with expertise in refugee matters and world affairs, be designated to advise cabinet as to which countries could be considered safe, and for which classes of people, and that that be done on a continuous up-date basis.

We recommend that Canada have a bilateral agreement with the safe country, to ensure that it will accept particular classes of refugees, or a particular refugee, and to ensure that that country agrees to admit the claimant to its refugee determination process.

[*Traduction*]

Les relations diplomatiques seraient-elles sérieusement remises en cause si le Canada acceptait ces réfugiés?

Un autre point nous préoccupe également, à savoir le fait que rien ne garantit que la liste sera réexaminée ou bien modifiée suffisamment vite afin de tenir compte des réalités internationales actuelles. Il y aura inévitablement des retards dans l'évaluation de certaines situations délicates dans le monde, retards qui pourraient s'avérer préjudiciables à un demandeur.

Par exemple, au début de la révolution iranienne, je ne pense pas que nous savions, au Canada, que les Bahais étaient persécutés. Ce n'est que quelques années plus tard que nous l'avons su.

S'il n'y a aucune preuve d'abus dont est victime un certain groupe dans un pays, nous ne connaîtrons alors rien de ces abus lorsque les premiers réfugiés arriveront.

Rien dans le projet de loi précise que le Canada doit avoir une entente bilatérale avec un pays figurant sur la liste afin de garantir que le demandeur qui est renvoyé dans ce pays y sera admis. Cela signifie donc que le pays en question pourrait tout simplement renvoyer le demandeur au Canada, ou encore dans un autre pays par lequel il est passé.

Les conséquences pourraient être très graves. Nous pourrions en effet avoir énormément de réfugiés «en orbite», c'est-à-dire renvoyés d'un pays à l'autre sans qu'aucun de ces pays ne les accepte. Par exemple, un Iranien qui demanderait le statut de réfugié pourrait être renvoyé dans un pays européen qui pourrait à son tour l'envoyer en Turquie, lequel pays pourrait éventuellement le rapatrier en Iran.

À notre avis, il s'agit là d'un problème très sérieux.

Lorsque nous envoyons une personne vers un pays tiers désigné sûr, il faut s'inquiéter du fait que cette personne n'aura peut-être pas la possibilité de faire entendre sa demande dans ce pays. Certains pays permettront au demandeur d'entrer chez eux sans pour autant y résider, travailler ou étudier légalement. Dans certains pays, ces personne sont reléguées dans des camps de réfugiés dont les conditions sanitaires et alimentaires sont moins qu'adéquates.

À notre avis, toute protection qui ne prévoit pas l'intégration et la résidence légale n'est pas adéquate, puisqu'il n'y a aucune disposition relative à la réinstallation ferme.

Si nous devions rédiger la loi, je crois que nous laisserions de côté les éléments relatifs aux «pays désignés comme sûrs». Je crois que nous la rédigerions différemment.

Toutefois, si l'on conserve les dispositions relatives aux «pays désignés comme sûrs», nous recommandons alors qu'un comité consultatif indépendant, spécialiste des questions internationales et des réfugiés, soit mis sur pied et chargé de donner des conseils au Cabinet quant aux pays considérés comme étant sûrs, pour quelles catégories de personnes, et que cela soit fait de façon continue.

Nous recommandons que le Canada ait une entente bilatérale avec le pays désigné comme sûr afin de s'assurer qu'il acceptera des catégories particulières de réfugiés, ou un réfugié particulier, et que ce pays reconnaît au demandeur le droit de faire une demande de statut de réfugié.

[*Text*]

We also recommend that safeguards be established to ensure that individual cases will be examined and that refugees have the right to determine to which country they would be repatriated.

Ms. Ferriss: One other concern we have is the appeal process that is set out in Bill C-55.

Under the new bill, if the Refugee Division has determined that a claimant is a Convention refugee and subsequently there is a removal order issued against that claimant, the claimant has a right to go to the Appeal Division and the Appeal Division can re-open the Inquiry.

But if the Refugee Division determines that a person is not a Convention refugee, then the claimant has no right to go to the Appeal Division. His right of appeal is restricted to the Federal Court.

The right of appeal is restricted to three grounds. Basically, it is a judicial review. The Refugee Division has to observe the principles of natural justice; it cannot exceed its jurisdiction, and it cannot refuse to exercise its jurisdiction. Also, a claim can be appealed if the Refugee Division has erred in law in making its decision.

The third ground for appeal is that the Refugee Division has made its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner.

Those are the only three grounds on which a decision can be appealed when a claimant has been found to be not a Convention refugee. So, there is really no appeal on the merits of the case, and there is no appeal on the basis that new evidence has come to light, as in the case Vera mentioned of the Bahais, where we did not know they were being persecuted in Iran until after some refugees were sent back there.

There has to be a better appeal system for that group of people, so that they are not left in limbo, and that we can go back on decisions that have been made erroneously because of a lack of information.

We believe that the rights of appeal for claimants are too limited and that there should be a process that will give them a right to appeal on the merits.

Therefore, our recommendation would be that a written appeal to a centralized Refugee Board, on the merits of the case, be permitted. This would ensure that the refugee's case is heard efficiently and fairly.

We have some other concerns dealing with procedural fairness issues. One of these concerns is the inadequate time allowed for under the new bill. The first time restraint is the 72-hour time limit imposed on the claimant upon his entry into Canada: he must present his case within three days, and there are to be no adjournments.

Three days may not be long enough for a claimant to collect the evidence he requires to present his case to the Inquiry Board, especially when the onus is on him to prove it on the

[*Traduction*]

Nous recommandons en outre que des garanties soient ajoutées afin d'assurer que des cas particuliers seront examinés et que des réfugiés auront le droit de choisir le pays vers lequel ils seront rapatriés.

Mme Ferriss: Un des autres éléments qui nous inquiètent est celui qui touche le système des appels prévu dans le projet de loi C-55.

En vertu de ce nouveau projet de loi, si la section du statut détermine qu'un demandeur est un réfugié au sens de la Convention et que par la suite une ordonnance de renvoi est émise contre ce demandeur, celui-ci a le droit de se présenter devant la section d'appel, en quel cas cette dernière peut procéder à une nouvelle enquête.

Par contre, si elle décide qu'une personne n'est pas un réfugié au sens de la Convention, le demandeur n'a alors pas le droit de se présenter devant la section d'appel. Son droit d'appel est limité à la Cour fédérale.

Le droit d'appel est limité à trois points. Il y a tout d'abord une révision judiciaire. La section du statut doit respecter les principes de justice naturelle; elle ne peut dépasser les limites de son champ de compétence et ne peut refuser de traiter de questions qui relèvent de sa compétence. D'autre part, une demande peut faire l'objet d'un appel si la section du statut a rendu une décision entachée d'une erreur de droit.

Un appel peut également être interjeté si la section du statut a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon arbitraire ou absurde.

Il s'agit là des trois seuls motifs d'après lesquels une décision peut faire l'objet d'un appel lorsqu'un demandeur n'est pas considéré comme un réfugié au sens de la Convention. Il n'y a donc pas vraiment d'appel sur le bien-fondé d'une part, ou sous prétexte que de nouvelles preuves ont surgi, comme le cas dont a parlé Vera à propos des Bahaïs, à savoir que nous n'avons appris qu'ils étaient persécutés en Iran que lorsque certains réfugiés y ont été renvoyés.

Il faut un meilleur système d'appel pour ces personnes afin qu'elles ne soient pas laissées à l'abandon, système qui nous permettrait de revenir sur des décisions prises par erreur en raison d'un manque de données.

Nous sommes convaincus que les droits d'appel des demandeurs sont trop limités et qu'il faudrait un système leur donnant le droit de faire appel sur le bien-fondé de leur cas.

Par conséquent, nous recommandons qu'il soit permis de faire un appel écrit à une commission du Sénat centralisée, sur le bien-fondée du cas. De la sorte, le cas du réfugié concerné serait entendu en toute justice.

D'autres points relatifs à l'équité de la procédure nous préoccupent également. L'une de ces préoccupations vient du temps insuffisant prévu dans le nouveau projet de loi. La première limite est celle des 72 heures imposées au demandeur lors de son entrée au Canada. Il doit en effet présenter son cas dans les trois jours qui suivent et il ne doit y avoir aucun ajournement.

Cette limite de trois jours n'est peut-être pas suffisamment longue pour permettre à un demandeur de rassembler les preuves dont il a besoin pour présenter son cas à la Commissio

[*Text*]

balance of probabilities. Also, if the claimant does retain counsel and that counsel is not ready or able to proceed, in the opinion of the Adjudicator, then the Inquiry Board will appoint a counsel for the claimant. In this way, the refugee claimant may not be given the opportunity to be represented by the counsel of his choice.

We would recommend that the Inquiry be held within 21 days of the claimant declaring his claim for refugee status and that, if necessary, adjournments be granted on reasonable grounds.

The second time restraint which appears to be harsh is the time period in which the claimant, in the case of an adverse decision, is permitted to appeal to the Federal Court of Canada.

The time period given under the new bill is 15 days after a decision has been rendered. We would recommend that this time period be extended to 21 days, in order to allow the claimant time to consult counsel as to the merits of his case and to file a Notice of Appeal.

It should be noted that if the claimant is given a removal order, he is allowed to remain in Canada for only 24 hours. If he does wish to pursue his right to appeal on the limited basis he has, he has only 24 hours within which to instruct counsel. That is not sufficient time to find an interpreter and to instruct counsel.

Another concern we have is the burden of proof being placed on the refugee. Under the proposed Section 14, the burden of proving the claimant is eligible to have his or her claim determined by the Refugee Division and that the claimant has a credible basis for his or her claim rests entirely on the claimant. This onus may be difficult for a genuine refugee to meet, especially given the fact that he may be in detention and he has such a limited time to get his evidence in order.

Another concern we have is the possible bias on the part of a member of the Refugee Division. This bias may result from the fact that the member of the Refugee Division is present when the Adjudicator determines whether the claimant is one of an inadmissible class. The evidence presented during that decision-making process may influence the member.

Also, the Inquiry Panel's decision does not need to be unanimous for a claim to go to the Refugee Division. The member may have decided that the claim was not credible or that the claimant is ineligible to be sent to the Refugee Division, but because the Adjudicator decides that the claim is eligible to be sent on to the Refugee Division and it is a credible claim, the claim will go to the Refugee Division. The member has already decided, on the merits of the case, that it is not a credible claim or that the person is eligible to have his claim referred to the Refugee Division, and that prior decision could influence the Refugee Division in making the final decision on the refugee's case.

Ms. Radio: The last area of concern is the Refugee Determination Board itself.

[*Traduction*]

d'enquête et plus particulièrement lorsque la prépondérance de la preuve lui incombe. D'autre part, si le demandeur retient les services d'un avocat et que ce dernier n'est ni prêt ni en mesure de présenter le cas en question, de l'avis de l'arbitre, dans ce cas la Commission d'enquête nommera un avocat pour le demandeur de statut. De la sorte, le revendicateur du statut de réfugié n'aura peut-être pas la possibilité d'être représenté par l'avocat de son choix.

Nous recommandons donc que l'enquête se tienne dans les 21 jours qui suivent la date à laquelle l'intéressé demande que lui soit reconnu le statut de réfugié et que, si nécessaire, des ajournements soient accordés pour des motifs justifiés.

Le délai dans lequel le demandeur, dans le cas d'une décision contraire, est autorisé à interjeter appel devant la Cour fédérale du Canada semble trop sévère.

Dans le nouveau projet de loi, ce délai est fixé à 15 jours après qu'une décision ait été rendue. Nous recommandons de prolonger ce délai à 21 jours afin de permettre à l'intéressé de consulter un avocat sur le bien-fondé de son cas et de déposer un avis d'appel.

Il est bon de noter que si le demandeur reçoit une ordonnance de renvoi, il a le droit de rester au Canada pendant 24 heures seulement. S'il désire se prévaloir de son droit de faire appel, il ne dispose que de 24 heures pour constituer avocat. Ce délai est insuffisant pour trouver un interprète et constituer avocat.

Le fait que le fardeau de la preuve incombe au réfugié nous préoccupe également. D'après l'article 14 du projet de loi, il incombe entièrement au demandeur de prouver que sa demande peut faire l'objet d'une décision de la part de la section du statut et que sa revendication est recevable. Il sera peut-être difficile à un véritable réfugié d'agir ainsi, particulièrement si on tient compte du fait qu'il est peut-être détenu et qu'il ne dispose que d'un certain délai pour rassembler ses preuves.

Nous sommes également préoccupés par les préjugés possibles de la part d'un membre de la section du statut. Ce préjugé peut découler du fait que le membre de la section du statut est présent lorsque l'arbitre décide si le demandeur fait partie d'une catégorie non admissible. Les preuves présentées à cette étape pourraient influencer le membre de la section.

D'autre part, la décision du Comité d'enquête d'autoriser l'envoi d'une demande à la section du statut ne doit pas nécessairement être prise à l'unanimité. Le membre aura peut-être décidé que la demande en question n'est pas recevable ou bien que le demandeur n'a pas le droit d'être envoyé devant la section du statut; toutefois si l'arbitre décide différemment, cette demande passera devant la section du statut. Le membre a en effet déjà décidé, sur le bien-fondé du cas, que la demande n'est pas recevable ou bien que la personne a le droit de renvoyer sa demande devant la section du statut lorsqu'elle prendra la décision finale sur le cas du réfugié.

Mme Radio: Le dernier point qui nous préoccupe est celui touchant la Commission de reconnaissance du statut de réfugié elle-même.

[*Text*]

We are concerned about the selection and training of members of the Refugee Determination Board. We feel that they should not have patronage appointments but that they should be required to have expertise in immigration, refugee, multicultural or legal matters. We agree with the bill that approximately one-tenth should be lawyers.

Proper training is important to assist Board Members to make fair and expeditious decisions. The member should be schooled in the world political situation, the workings of the legislation and in issues of procedural fairness. He should develop interview skills and be trained in cross-cultural communications.

In conclusion, we want to thank you for holding these hearings. You have done an excellent job on the amendments for Bill C-84. We know that the minister has returned them to you. We hope that you will stand fast on the amendments, because we think they are very important. Also, the lives of thousands of people, every year, depend upon your determination to insist on changes to Bill C-55, changes which will provide a system which is fair and one which protects genuine refugees while, at the same time, deterring abuse.

If we had our choice, Bill C-55 is not the legislation we would adopt. We have our own ideas as to what would be fairer and still be expeditious, using no more resources than those called for in the proposed legislation.

However, if Bill C-55 is going to be the new Refugee Determination legislation, we hope that you will insist upon amendments that will make it fairer. Our last hope rests with you. Please don't let us down.

The Chairman: Ms Radio, since you have your own ideas of what you think is a better procedure, why don't you give them to us. Your suggestions may coincide with ones we have heard from previous witnesses, but perhaps we will hear something new.

Ms. Radio: We feel that, instead of a pre-screening process, a person should be entitled to make a refugee claim at the port-of-entry Canada Immigration Centre, or at an Inquiry, and that the claimant should be immediately referred to the Refugee Board.

If there is an Inquiry and the person is found to be in violation of the Immigration Act, then a conditional deportation notice should be issued, and the claimant should come before the Refugee Board. A conditional order will be issued if the person is finally determined not to be a Convention refugee.

We feel that permitting all those seeking refugee status access to the claims procedure eliminates the risk that genuine refugees will be excluded. And, providing more than one opportunity to make the claim lessens the risk that genuine refugees will be excluded because they didn't know the procedure or were too anxious.

[*Traduction*]

Nous nous inquiétons de la sélection et de la formation des membres de cette commission. À notre avis, les membres ne devraient pas être nommés pour des raisons de népotisme; ils devraient posséder une expertise dans les domaines de l'immigration, des réfugiés, du multiculturalisme ou des questions juridiques. Nous approuvons le fait qu'environ un dixième devrait être des avocats.

Il est important que les membres aient une formation adéquate, ce qui leur permettra de prendre des décisions justes et diligentes. Les membres devraient être versés dans la situation politique mondiale, les mécanismes de la législation et les questions d'équité de la procédure. Ils devraient par ailleurs avoir des aptitudes à effectuer des entrevus et être des spécialistes des communications entre les cultures.

En conclusion, nous désirons vous remercier d'avoir tenu ces audiences. Vous avez fait un travail excellent sur les amendements au projet de loi C-84. Nous savons que le Ministère vous les a renvoyés. Nous espérons que vous prendrez rapidement une décision sur ces amendements car, à notre avis, il s'agit là d'une question très importante. D'autre part, la vie de milliers de personnes dépend, tous les ans, de votre détermination à insister sur des modifications qui permettront de mettre en place un système équitable protégeant les réfugiés véritables et, par la même occasion, évitant les abus.

Si la décision nous revenait, nous n'adopterions pas le projet de loi C-55. Nous avons nos propres idées sur ce qui serait plus juste et néanmoins diligent, sans pour autant nécessiter davantage de ressources que celles prévues dans le projet de loi.

Toutefois, si le projet de loi C-55 doit être la nouvelle loi sur la reconnaissance du statut de réfugié, nous espérons que vous insisterez sur les amendements qui le rendront plus juste. Notre dernier espoir est entre vos mains. Ne le laissez pas s'envoler en fumée.

La présidente: Mme Radio, puisque vous avez des idées bien précises d'une procédure meilleure, pourquoi ne les partagez-vous pas avec nous. Vos suggestions coïncideront peut-être avec celles que nous avons entendues d'autres témoins, ou bien peut-être seront-elles entièrement nouvelles.

Mme Radio: À notre avis, au lieu d'avoir un système de présélection, il faudrait qu'une personne ait le droit de faire une demande de statut de réfugié au Centre d'immigration du Canada du point d'entrée, ou à une enquête, et que le demandeur soit immédiatement renvoyé devant la Commission de détermination du statut de réfugié.

S'il y a enquête et qu'à l'issue de celle-ci il est décidé que l'intéressé a violé la Loi sur l'immigration, un avis d'expulsion conditionnelle devrait être émis et le demandeur devrait se présenter devant la Commission. Une ordonnance conditionnelle sera émise lorsqu'il est déterminé qu'une personne n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

À notre avis, le fait de permettre à tous ceux qui veulent obtenir le statut de réfugié d'avoir accès à la procédure élimine tout risque d'exclusion des réfugiés véritables. D'autre part, le simple fait d'accorder plus d'une possibilité de faire une telle demande diminue les risques d'exclusion des réfugiés véritables qui ne connaissaient pas la procédure ou bien étaient trop angoissés.

[*Text*]

We are concerned that it will be the people who know the system, the connivers, who will get through, and others won't.

Referring claims to the Refugee Board eliminates the risk, the duplication of resources, and the screening mechanisms in Bill C-55. An oral hearing before an independent tribunal, we feel, conforms with our international obligations and constitutional guarantees.

We feel that all claimants, then, should appear before the Board within 10 days of making their claim, and their hearing should be within 30 days. This would give time for the claimant to prepare his case.

We recommend that the Board make its determination within 21 days. The evidence should be provided and written Reasons given for any negative decision.

We recommend that people who are not accepted as genuine refugees be issued a Deportation Notice and that this person could go to a centralized Review Panel that would accept written appeals on the merits of the case. The Federal Court would be the last appeal, but it would deal only with appeals on the bases of law and jurisdiction.

The Chairman: Thank you. You mentioned earlier that you would send us your brief either later today or tomorrow.

I wonder if your notes concerning your specific suggestions could accompany that brief.

Ms. Radio: Certainly.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: I am most interested in your final statements in respect of the ideal structure for dealing with refugees.

You recommended that the refugee go directly to a Refugee Board which, in the case of negative decisions, would produce its Reasons in writing. There would be a Deportation Order; then a hearing by a centralized Review Board; and, finally, the appeal to the Federal Court.

Have you given thought to a time frame for this series of procedures? Might we anticipate that this could be accomplished in 60 days, 90 days, 120 days, six months?

Ms. Radio: I would think that the hearings before the Refugee Board should be within the first 21 days and that an appeal should be made within 30 days. I am not sure how long things take at the Federal Court level.

Senator Doyle: What has been your experience with refugee matters that go to the Federal Court?

Ms. Radio: I will ask Roger to comment on that.

Mr. R. Barony, Latin American Worker, MOSAIC: My experience is actually very limited. But, just this morning I was

[*Traduction*]

Nous craignons de voir les personnes qui connaissent bien le système réussir à passer au travers des mailles.

Le renvoi des demandes devant la Commission de reconnaissance du statut de réfugié élimine le risque, le dédoublement des ressources et les mécanismes de sélection du projet de loi C-55. À notre avis, la tenue d'une audience devant un tribunal indépendant est conforme à nos obligations internationales et aux garanties constitutionnelles.

Nous pensons que tous les demandeurs devraient alors se présenter devant la Commission dans les dix jours qui suivent la date à laquelle ils ont fait une demande de statut de réfugié. Leur audience devrait se tenir dans les 30 jours qui suivent, ce qui leur donnerait le temps de préparer leur cas.

Nous recommandons que la Commission en question prenne sa décision dans un délai de 21 jours. Les preuves devraient être fournies et les raisons justifiant toute décision négative devraient être communiquées par écrit.

Nous recommandons que toute personne qui ne serait pas acceptée comme réfugié véritable reçoive un avis d'expulsion et qu'elle puisse se présenter devant un comité d'examen centralisé qui accepterait les appels écrits, selon le bien-fondé du cas. La Cour d'appel serait le dernier maillon de la chaîne mais n'entendrait que les appels reposant sur des questions de droit et de compétence.

La présidente: Je vous remercie. Vous avez précisé un peu plus tôt que vous nous enverrez votre mémoire au plus tard ce soir ou bien demain.

Pouvez-vous me dire si vos suggestions figurent dans ce mémoire.

Mme Radio: Oui.

La présidente: Sénateur Doyle, vous avez la parole.

Le sénateur Doyle: Je suis particulièrement intéressé par ce que vous avez dit en dernier sur la mise en place d'une structure idéale pour s'occuper des réfugiés.

Vous avez recommandé que le réfugié se présente directement devant une commission de reconnaissance du statut de réfugié, laquelle serait tenue, en cas de décision négative, de publier ses motifs par écrit. Il y aurait par ailleurs une ordonnance d'expulsion puis une audition devant un comité d'examen, et pour finir un appel devant la Cour fédérale.

Avez-vous pensé à la période de temps que tout cela prendrait? Pouvons-nous fixer cette période à 60 jours, 90 jours, 120 jours, six mois?

Mme Radio: Je crois que les auditions devant la Commission de reconnaissance du statut de réfugié devraient se faire au cours des 21 premiers jours et qu'un appel devra avoir lieu dans les 30 jours. Je ne sais pas combien de temps tout cela prendrait au niveau de la Cour fédérale.

Le sénateur Doyle: Que pouvez-vous nous dire des cas de réfugiés présentés devant le Cour fédérale?

Mme Radio: Je demanderais à Roger de répondre à cette question.

M. R. Barony, spécialiste des questions sud-américaines, MOSAIC: Mon expérience dans ce domaine est très limitée. Toutefois, ce matin encore j'ai interprété devant la Cour fédé-

[*Text*]

interpreting in the Federal Court for a Guatemalan family which had basically reached the end of the line.

Their application was immediately dismissed. They did not have a lawyer, and they really didn't have any grounds to appeal.

We are getting to a point where there are more applicants going through the system. They are being turned down at the appeal level and are going on to the Federal Court— in some cases, on their own. If they don't have counsel, they don't have a chance.

Senator Doyle: Regardless of what kind of consideration they get from the Court, and regardless of whether or not their cases are well argued, do you have any indication of the length of time it takes them to receive any kind of treatment from the courts?

Mr. Barony: In the case this morning, it took about ten minutes.

Were you referring to the time it takes to get to the Federal Court from the point at which they were initially turned down?

Senator Doyle: Yes.

Mr. Barony: The waiting period for an appeal can be several months. But, at the Appeal Board level, the decision comes down quickly, and if they are turned down there, then there is very little time for them to go on to the Federal Court.

Senator Doyle: That is a relatively quick procedure, then?

Mr. Barony: Yes.

Senator Doyle: You have not had any experience with cases that perhaps have been held up for as long as six months, between the Review Board decision being issued and the commencement of the case in the Federal Court?

Mr. Barony: In the one case in which I have had experience, it was a question of one or two months.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

At the beginning of your presentation, you mentioned some positive aspects of Bill C-55. You felt one positive aspect was the fact that a claimant would come before a board of two independent persons.

I just want to point out that other witnesses have told us that they are not too happy about the fact that, although one of these persons would be a member of the Refugee Determination Board and would therefore be knowledgeable in refugee matters and independent in his viewpoint, the other one, the Adjudicator, would be a bureaucrat under the direct authority of the Department of Immigration.

There are those who feel that that would create a difficulty, because this second person would not be as independent and would be influenced, perhaps involuntarily, by the policies of his department.

What is your reaction to that?

[*Traduction*]

rale une affaire concernant une famille guatémaltèque qui se trouvait vraiment en bout de piste.

La demande de cette famille a été immédiatement rejetée. Ellee n'avait pas d'avocat et n'avait pas véritablement de raison de faire appel.

Nous en sommes aujourd'hui à un point où il y a plus de demandeurs. Ces demandes sont rejetées au niveau de l'appel et passent ensuite devant la Cour fédérale, dans certains cas ces familles s'y présentent d'elles-mêmes. Si elles n'ont pas d'avocat, elles n'ont aucune chance.

Le sénateur Doyle: Que ces cas soient ou non pris en considération par la cour, que ces cas soient ou non bien présentés, pouvez-vous nous dire combien de temps les tribunaux y consacrent?

M. Barony: Dans le cas précis de ce matin, environ dix minutes.

Faites-vous allusion au temps que cela prend pour aller devant la cour fédérale à partir du moment où le cas a été rejeté?

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Barony: La période d'attente pour un appel peut être de plusieurs mois. Toutefois, au niveau de la Commission d'appel, la décision est rendue rapidement. Lorsqu'un cas est rejeté, il y a très peu de temps pour le présenter devant la Cour fédérale.

Le sénateur Doyle: Il s'agit donc d'une procédure relativement rapide?

M. Barony: Effectivement.

Le sénateur Doyle: Avez-vous connaissance de cas qui ont pris disons six mois entre la décision du Comité d'examen et le début du cas devant la Cour fédérale?

M. Barony: Dans le seul cas où j'ai été concerné, cela a pris un ou deux mois.

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Sénateur Hébert, à vous la parole.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

Au début de votre exposé, vous avez fait allusion à certains points positifs du projet de loi C-55. Vous avez dit justement que le fait qu'un demandeur se présente devant une commission composée de deux personnes indépendantes est positif.

Je veux tout simplement souligner que d'autres témoins nous ont dit ne pas être très heureux du fait que même si une de ces personnes serait membre de la Commission de reconnaissance du statut de réfugié et serait donc parfaitement versée dans les questions touchant les réfugiés et aurait un point de vue indépendant, l'autre personne, l'arbitre, serait un bureaucrate sous l'autorité directe du ministère de l'Immigration.

Certaines personnes sont d'avis que cela causerait des problèmes car cette deuxième personne ne serait pas aussi indépendante que la première et serait donc sous l'influence, peut-être involontaire, des lignes politiques de son ministère.

Qu'en pensez-vous?

[*Text*]

Ms. Radio: We agree with that view.

The positive aspect is in the Refugee Board itself, the fact that there are two persons.

But, what you are talking about is the pre-screening procedure, with the Adjudicator and a member of the Refugee Board.

Senator Hébert: Yes.

Ms. Radio: We have some concerns about that pre-screening. Kathryn, in speaking on the issues of procedural fairness, mentioned that there is the possibility of a bias.

Senator Hébert: I didn't appreciate the nuance between the two.

Ms. Ferriss: What I was referring to was the possibility of bias on the part of the Refugee Division rather than bias on the part of the Adjudicator. I think there is a genuine fear of that. I don't know to what extent the Immigration Department feels it is its duty and policy to keep people out, so I didn't really address that issue in my presentation.

Senator Hébert: You made it quite clear that you have a concern with the concept of "safe countries".

As I understand it, you would prefer to drop the "safe country" list altogether. But you also said that, if it had to be, you would prefer that the choice be made, not by the cabinet, but by an independent committee made up of qualified citizens who are experienced in refugee matters and who would be in a better position to assess the situation in these countries.

For the purposes of our discussion, let us assume that the cabinet appoints one of you to this committee. Having been in this business for some time and having had some personal experience with refugees, you would be qualified.

My question is: With all the experience you have had with the many refugees you have dealt with over the years, of the 104 countries that have signed the Geneva Convention, could you name two or three that come to your mind as being "safe countries" for any refugee?

Ms. Radio: I do not think that we feel prepared to answer that question.

Senator Hébert: Not even one country?

The Chairman: It is a difficult question.

Ms. Radio: The reason I do not want to name a country is that I have not looked at, for example, how Australia treats various groups of people. So, I don't really know.

Senator Hébert: I understand that my question is a difficult one. The reason I put the question is the fact that I was thinking that if I were a member of that committee—which is highly probable—I would be at a loss. I have a personal knowledge of each of the 104 countries, having been to each of them

[*Traduction*]

Mme Radio: Nous sommes tout à fait d'accord avec ce point de vue.

L'aspect positif se trouve dans la Commission elle-même, dans le fait qu'elle est composée de deux personnes.

Toutefois, nous voulons parler ici de la méthode de présélection avec l'arbitre et un membre de la Commission de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Hébert: D'accord.

Mme Radio: Cette procédure nous inquiète quelque peu. Lorsqu'elle a parlé de l'équité de la procédure, Kathryn a précisé qu'il y avait des risques de préjugés.

Le sénateur Hébert: Je ne me suis pas rendu compte de la nuance entre les deux.

Mme Ferriss: J'ai fait allusion à la possibilité de préjugés de la part de la section du statut et non pas de la part de l'arbitre. Je crois que cette crainte est véritable. Je ne sais pas dans quelle mesure le ministère de l'Immigration est d'avis qu'il est de son devoir d'écarter des personnes, mais je n'ai pas vraiment traité de cette question dans mon exposé.

Le sénateur Hébert: Vous avez par contre été précise quant aux préoccupations que soulève chez vous la question des «pays désignés comme sûrs».

Si j'ai bien compris, vous préféreriez retirer entièrement la liste des «pays désignés comme sûrs». Vous avez toutefois dit que, si cette liste devait être maintenue, vous préféreriez que le choix soit fait non par le Cabinet mais par un comité indépendant composé de citoyens compétents ayant une certaine expérience des questions touchant les réfugiés, et qui seraient mieux à même d'évaluer la situation dans ces pays.

Supposons donc que le Cabinet nomme l'une d'entre vous à ce comité. Puisque vous êtes dans la partie depuis quelque temps déjà et que vous avez acquis une expérience personnelle dans le cadre de vos contacts avec des réfugiés, votre sélection serait donc justifiée.

Ma question est la suivante: Considérant l'expérience que vous avez acquise auprès des nombreux réfugiés avec lesquels vous avez traité au fil des ans, sur les 104 pays signataires de la Convention de Genève, pourriez-vous en nommer deux ou trois qui, d'après vous, seraient considérés comme des «pays désignés comme sûr» pour n'importe quel réfugié?

Mme Radio: Je ne crois pas que nous sommes prêtes à répondre à cette question.

Le sénateur Hébert: Vous ne pouvez même pas nommer un pays?

La présidente: Il s'agit là d'une question difficile.

Mme Radio: Si je ne veux pas nommer de pays c'est parce que je ne me suis pas penchée sur la façon dont, par exemple, l'Australie traite divers groupes de personnes. Je suis donc dans l'inconnu.

Le sénateur Hébert: Je comprends que ma question soit difficile. Si je l'ai posée c'est parce que j'ai pensé que si j'étais membre de ce comité, ce qui est fort probable, je serais perdu. J'ai des connaissances personnelles de chacun des 104 pays, ayant été dans l'un d'entre eux au moins une fois, et il n'existe

[*Text*]

at least once, and there is not one country about which I, in all conscience, would be prepared to say: "This a safe country for any refugee." I think it is impossible.

Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Doyle, I believe you have a question relating to another area.

Senator Doyle: Yes. It follows on the point that Senator Hébert has been examining, the question of safe countries.

If I heard you correctly, you would add to the definition of countries deemed to be unsafe those countries that aren't quite up to scratch. I take that from the reference to people who may come here "from countries where they were not permitted to hold jobs or to pursue studies that they wished to study".

I think, whether you like the naming of countries or not, you are possibly talking about West Germany, and possibly talking about people who say: "While that country may have been safe, it wasn't desirable from the point of view of the refugee, so he sought another country, and he came to Canada by the best means available to him and asked for sanctuary here." And you are arguing that that individual should be given the same consideration as any other person applying for refugee status.

Should the inhabitants of camps near areas of conflict or repression, such as the camps in Pakistan, to which we send, from time to time, officers from the Canadian Immigration Department to hear the cases of those who want to come to Canada as refugees, have the same rights extended to them as would extend to those who come here from the hostels in West Germany?

Senator Hébert: That is a difficult question, also

Senator Doyle: That is why we went on the road.

Ms. Ferriss: You are asking whether they should have the same right to appeal a negative decision as those who actually come to our border and ask for refugee status?

Senator Doyle: Yes.

Ms. Ferriss: I believe they should probably have the right to appeal the decision, if there is a basis for the appeal.

Senator Doyle: The only appeal that I know of—and I can be corrected on this—is that they can get back in the queue and approach the Immigration Officer again, the next time around.

Ms. Ferriss: So, it is unlike Bill C-55—

Senator Doyle: There are no written guarantees, no procedures.

You are saying that the people who come here from a so-called safe country such as West Germany, and who have been in a situation where they did not have all the opportunities they wanted, should have the right to come here and then

[*Traduction*]

pas un seul pays à propos duquel, en toute conscience, je pourrais dire: «Il s'agit d'un pays sûr pour n'importe quel réfugié». Je crois que c'est impossible.

Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Doyle, je crois que vous avez une question portant sur un autre domaine.

Le sénateur Doyle: En effet. Elle porte sur le point que le sénateur Hébert a soulevé, soit la question des «pays désignés sûrs».

Si j'ai bien entendu, vous ajouteriez à la définition des pays désignés comme non sûrs ceux qui ne se sont pas vraiment montrés à la hauteur. Je tire ceci de la référence aux personnes qui peuvent venir ici «en provenance de pays où elles ne peuvent occuper des emplois ou poursuivre les études qu'elles désirent faire».

À mon avis, que vous aimiez ou non la désignation des pays, vous parlez peut-être de l'Allemagne de l'Ouest et de personnes qui disent «Bien que ce pays soit désigné sûr, il ne l'était pas du point de vue du réfugié, c'est pourquoi il a cherché un autre pays, est venu au Canada par les meilleurs moyens à sa disposition et a demandé refuge». Vous prétendez donc que le cas de cette personne devrait être pris en considération au même titre que celui des autres personnes qui demandent le statut de réfugié.

Les habitants des camps près des régions où sévissent des conflits ou des répressions, par exemple les camps au Pakistan, où nous envoyons, de temps à autre, des agents du ministère de l'Immigration pour entendre les cas de ceux qui désirent venir au Canada comme réfugiés, devraient-ils jouir des mêmes droits que ceux dont auraient bénéficié les personnes venues au Canada en provenance des foyers de l'Allemagne de l'Ouest?

Le sénateur Hébert: Il s'agit là d'une autre question à laquelle il est difficile de répondre.

Le sénateur Doyle: C'est bien pour cela que nous avons entrepris de tenir des audiences au pays.

Mme Ferriss: Vous demandez si ces personnes ont le même droit de faire appel d'une décision négative que celles qui se sont présentées à notre frontière et demandent le statut de réfugié?

Le sénateur Doyle: En effet.

Mme Ferriss: Je crois qu'elles devraient probablement avoir le droit de faire appel de ces décisions, si cela est justifié.

Le sénateur Doyle: Le seul appel dont j'ai connaissance, et que l'on me reprenne si je me trompe, est que ces personnes peuvent retourner à la queue et contacter de nouveau l'agent d'immigration, la fois suivante.

Mme Ferriss: Ce n'est donc pas du tout comme le projet de loi C-55 . . .

Le sénateur Doyle: Il n'y a aucune garantie écrite, aucune procédure.

Vous nous dites que les personnes qui viennent ici en provenance d'un pays soi-disant sûr comme l'Allemagne de l'Ouest, et qui n'ont pas eu toutes les possibilités qu'elles désiraient, devraient avoir le droit de venir ici, de faire une nouvelle

[*Text*]

apply again and be extended all of the rights the Constitution requires us to extend. You went that far, and I don't quarrel with you.

But, looking at the whole moral issue, would you say that they are just as much in a safe country in Pakistan as they are in West Germany, with the result that we shouldn't differentiate as between the two groups?

In other words, are you willing to get into the question of rights of appeal on decisions for all of those who wish to come to Canada, and not restrict it to those who have been lucky enough to find $5,000 to get here?

Ms. Ferriss: It is a question of balancing fairness and efficiency. Again, it always seems to come down to that balance.

It is basically a question of how far do you want to carry efficiency and sacrifice fairness, because obviously a system like that would take forever to decide on the appeal. There has to be a way of screening out appeals that do not have any merit to them and trying to fairly deal with them. But, there probably should be some way of appealing.

Senator Doyle: As Senator Hébert has said, it is a very difficult question, and that is a very good answer. Your answer represents the dilemma of those of us who are dealing with Bill C-55, in terms of how far we can go in making recommendations to the government. There is a great distance we could go, and there are grave reasons why we would have to doubt going the total distance.

Ms. Radio: What you say is true. Canada's policy has been to extend protection to those most in need, and I agree with that policy.

As Ms Ferriss said, it is the whole balance issue that is a very difficult one.

The Chairman: Thank you very much for your presentation.

Next, we will hear from Mr. Charles Groos, a barrister and solicitor from Nanaimo, and Mr. Phil Rankin, a barrister and solicitor from Vancouver, who are here on behalf of the Immigration Law Section of The Canadian Bar Association.

Mr. Rankin, Chairman, Immigration Law Section, British Columbia Branch, The Canadian Bar Association: My name is Philip Rankin. I am Chairman of the Immigration Subsection of The Canadian Bar Association in British Columbia.

By way of background, I commenced practising law in 1979. As a student, I worked in a legal clinic doing a lot of immigration law. I have practised in the area of criminal law and immigration law since 1979. I have spent a lot of my practice dealing with refugee claims, in a very non-lucrative way, mostly *pro bono* and, lately, mostly from Central America. So, I have some familiarity with the actual practice in British Columbia, and possibly in Canada.

The brief itself has been prepared by Charles Groos, and I am going to let him handle the nuts and bolts presentation.

[*Traduction*]

demande et de jouir de tous les droits prévus dans la Constitution. Vous êtes allée aussi loin que cela et je ne me disputerai pas avec vous.

Toutefois, si l'on se penche sur l'aspect moral de la question, pouvez-vous dire que ces personnes sont au Pakistan dans un pays aussi sûr que l'Allemagne de l'Ouest, ce qui voudrait dire que nous ne devrions faire aucune différence entre les deux groupes?

Autrement dit, êtes-vous prête à vous lancer dans la question des droits d'appel des décisions pour tous ceux qui désirent venir au Canada, et à ne pas limiter ce droit à ceux qui ont eu assez de chance pour trouver 5 000 $ et venir au Canada.

Mme Ferriss: Il s'agit de trouver le juste équilibre entre équité et efficacité. Une fois de plus, on en arrive toujours à cette question d'équilibre.

Il s'agit en fait de se demander jusqu'où vous voulez pousser l'efficacité et sacrifier l'équité, car il ne fait aucun doute que dans un système comme celui-ci il faudrait une éternité avant de prendre une décision sur les appels. Il faut trouver un moyen de sélectionner les appels qui ne sont pas justifiés et de les traiter équitablement. Il devrait y avoir probablement un moyen quelconque de faire appel.

Le sénateur Doyle: Le sénateur Hébert l'à déjà dit, il s'agit d'une question très difficile, et voilà une très bonne réponse. Votre réponse traduit parfaitement le dilemme que connaissent tous ceux d'entre nous qui traitent du projet de loi C-55 et qui se demandent jusqu'où nous devons aller dans nos recommandations au gouvernement. Nous pouvons aller très loin et il y a des raisons très graves qui nous font douter d'aller jusqu'au bout.

Mme Radio: Ce que vous dites est vrai. La politique du Canada a été d'accorder la protection à ceux qui en ont le plus besoin, et je suis tout à fait d'accord avec cette politique.

Pour reprendre les paroles de Mme Ferriss, c'est toute la question de l'équilibre qui est extrêmement difficile.

La présidente: Je vous remercie beaucoup de votre exposé.

Nous allons maintenant entendre M. Charles Groos, avocat et procureur à Nanaimo, ainsi que M. Phil Rankin, avocat et procureur à Vancouver, ici présents au nom de la Section du droit de l'immigration de l'Association du barreau canadien.

M. Rankin, président, Section du droit de l'immigration, Chapitre de la Colombie-Britannique, Association du barreau canadien: Je m'appelle Philip Rankin et suis président de la sous-section de l'immigration de l'Association du barreau canadien en Colombie-Britannique.

J'ai commencé le droit en 1979. À titre d'étudiant, j'ai travaillé dans un centre d'aide juridique où il était beaucoup question de droit de l'immigration. Depuis 1979, j'exerce le droit criminel et de l'immigration. J'ai consacré énormément de temps à m'occuper de demandes de réfugiés, de façon non lucrative, principalement dans l'intérêt général, puis par la suite à partir de l'Amérique centrale. Je sais donc comment se passent les choses en Colombie-Britannique, et voire même au Canada.

Le mémoire a été rédigé par Charles Groos, c'est pourquoi je vais le laisser vous le présenter. Avant de lui passer la

[*Text*]

Before turning it over to him, I wish to raise what I consider to be areas of concern by immigration lawyers in British Columbia with Bill C-55 as it applies to the general practice of immigration law, not just to the practice of refugee work.

I have a lot of concerns about the refugee procedure. Inherent in this bill are some changes which will affect everyone who practises in this area.

There are a lot of proposed changes that citizens find offensive, but the one that lawyers find the most offensive is the proposed Section 30. At page 3 of our brief we talk about the limitation on the right to counsel.

Right now, it is true, the state does not pay for lawyers to appear at Inquiries. I am often at Inquiries, and often I am not paid.

We find it a shock to see that now an Adjudicator would be able to decide whether the counsel of choice is ready, able and willing to proceed within the time frame prescribed by the regulations.

There are going to be many, many refugees who do not have counsel, because they cannot pay for counsel. It is the situation now that we, at the Legal Aid offices, do it gratuitously, and we appear *pro bono*. Lawyers who are busy with other cases are not going to appreciate an employee of the Department of Immigration deciding whether they are ready, willing and able to proceed with the hearing.

What we say in our brief is that there have to be reasonable limitations, as there are in the courts. If we ask for an adjournment until a date that we can be available, and if that is not reasonable, the board should refuse the adjournment.

In a court, all adjournments are discretionary. If an adjournment is refused in what we feel is a capricious manner, we will review it in court. We see no reason why, at this point, the Adjudicator should be empowered to appoint someone to do the legal work.

That brings me to the second question, which is: Who is going to do the legal work?

We have no doubt that British Columbian firms will be hired—and at another time we will worry about the issue of patronage firms. They will have their students and junior members ready to rush down at a moment's notice in the event that the Adjudicator wants to get on with the hearing. Maybe these students will learn how to practise, but, really, whose interests will they be serving?

Where is the independence of the Bar? Even for a Legal Aid lawyer who is subsidized, his primary interest is the client, not dealing with the Adjudicator.

If it becomes their practice to hire the lawyers, the lawyers who are the most agreeable, the most ready, the most willing to be there at a moment's notice, are the ones that are going to

[*Traduction*]

parole, je désire souligner ce que je considère comme les points préoccupant les avocats spécialistes des questions de l'immigration en Colombie-Britannique et qui touchent le projet de loi C-55 en ce qui a trait au droit de l'immigration et non pas seulement au travail concernant les réfugiés.

Je suis très préoccupé par la procédure que précise ce projet de loi qui comporte certains changements qui auront des répercussions sur tous ceux qui exercent dans ce domaine.

Nombreux sont les changements proposés que des citoyens trouvent offensants, mais celui que les avocats trouvent le plus offensant est l'article 30. À la page 3 de notre mémoire, nous parlons des limites imposées au droit à un avocat.

Il est vrai, qu'à l'heure actuelle, l'État ne paye pas les avocats pour qu'ils se présentent à des enquêtes. Je me trouve régulièrement à des enquêtes et bien souvent je ne suis pas payé.

Je trouve très surprenant de constater que, dorénavant, un arbitre sera en mesure de décider si l'avocat choisi est prêt, capable et désireux d'agir dans le délai fixé par les règlements.

Nombreux, en fait très nombreux seront les réfugiés qui n'auront pas d'avocat parce qu'ils ne pourront les rémunérer. C'est la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, au Bureau de l'aide juridique, à savoir que nous travaillons à titre gratuit dans l'intérêt public. Les avocats occupés par d'autres cas ne vont pas particulièrement apprécier qu'un employé du ministère de l'Immigration décide s'ils sont prêts, désireux et capables de se présenter à l'audience.

Nous indiquons dans notre mémoire qu'il doit y avoir des limites raisonnables, tout comme il y en a devant les tribunaux. Si nous demandons un ajournement jusqu'à une date à laquelle nous serons libres, et si cela n'est pas raisonnable, le Comité devrait refuser cet ajournement.

Devant un tribunal, tous les ajournements sont discrétionnaires. Si un ajournement est refusé pour des raisons arbitraires à notre avis, nous l'examinerons en cour. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle, à l'heure actuelle, l'arbitre devrait avoir les pouvoirs de nommer quelqu'un pour faire ce genre de travail.

Cela m'amène directement à la deuxième question, à savoir qui va faire ce travail?

Nous ne doutons pas que des études d'avocat de la Colombie-Britannique seront embauchées—nous nous préoccuperons, plus tard, de la question du favoritisme. Les étudiants et avocats subalternes de ces études seront prêts à répondre aux convocations d'un arbitre dans le cas d'une audition. Peut-être que ces étudiants apprendront le métier, mais, à vrai dire, quels intérêts serviront-ils vraiment?

Où est donc l'indépendance du Barreau? Même dans le cas d'un avocat d'un centre d'aide juridique subventionné, son intérêt premier est tout d'abord son client, et non pas ses contacts avec l'arbitre.

S'il devient pratique courante d'embaucher les avocats, ceux qui seront les plus consentants, prêts et désireux à se rendre à ces auditions sur convocation de dernière minute, seront éventuellement ceux dont on fera sans arrêt appel, comme cela se

[*Text*]

be used over and over again, as is the case with the interpreters, whom the Commission now hires.

I am not sure that that is in the best interests of the system or of the refugee who is making an application.

I do not believe there is any other legislation under which an individual can be told who his counsel is going to be. It is one thing to ensure that an individual is represented by counsel, and quite another to actually appoint counsel for that individual.

It brings to mind the situation in Eastern Europe, where one has the right to state-appointed counsel. This bill, in effect, would provide for state-appointed counsel for a very significant process.

The minister, in his response to the Senate's Report on Bill C-84, said that he cannot accept the recommendation that there be a detention review within 48 hours, as this would allow insufficient time to prepare the papers.

Well, what about us, the lawyers? Where is the time that we need to prepare?

We have to deal with a refugee who, generally, speaks a different language. Over the years I have acquired some Spanish; but to do the job properly, I need an interpreter.

It is not the second hearing, but the initial hearing that is the most important one. Counsel must get the refugee's case together, to provide a persuasive credible claim.

From what we hear via the grapevine, they are talking about having these things on the road and ready to go within 48 hours.

If that is the case, you are going to lose a lot of people at that first stage because of unqualified counsel, patronage counsel, poorly-equipped counsel, or poorly-prepared clients. You can't expect lawyers to be ready, on such a major application, within the time frame of 48 hours.

We agree that we should not be able to adjourn a hearing for months and hold up the proceedings because we have a long conspiracy trial, or something of that nature. I agree that in those circumstances we should ask that an arrangement be made for other counsel.

But, we don't agree with the particular limitation proposed in Section 30. That change applies not only to refugees, but to all Inquiries, and we see it as a significant change as far as our practice is concerned.

The second issue we wish to discuss is that of "Leave Applications", which is dealt with in Section 83.1.

For those of you who are not familiar with leave applications, I can assure you that they involve a lot of work, from the preparing of an affidiavit and a Memorandum of Law to the filing of a Notice of Motion.

[*Traduction*]

produit d'ailleurs dans le cas des interprètes que la commission embauche actuellement.

Je ne suis pas certain que cela soit vraiment dans les meilleurs intérêts du système ou bien dans ceux du réfugié qui fait une demande.

Je ne crois pas qu'il existe une autre loi en vertu de laquelle on peut dire à une personne qui sera son avocat. C'est une chose que de garantir à une personne qu'elle sera représentée par un avocat, et une autre entièrement différente de nommer un avocat pour cette personne.

Cela m'amène à la situation qui prévaut en Europe de l'Est où une personne a droit à un avocat nommé par l'État. En fait, ce projet de loi déboucherait sur la même situation.

Dans sa réponse au rapport du Sénat sur le projet de loi C-84, le Ministre indique qu'il ne peut accepter la recommandation selon laquelle il devrait y avoir un examen de la détention dans les 48 heures, ce qui accorderait suffisamment de temps pour préparer les documents.

Qu'advient-il donc de nous, avocats? Où est donc le temps dont nous avons besoin pour nous préparer?

Nous devons traiter avec un réfugié qui, généralement, parle une autre langue que la nôtre. Au fil des ans, j'ai acquis quelques bribes d'espagnol, mais pour faire un travail convenable j'ai besoin d'un interprète.

Ce n'est certes pas la deuxième audition mais plutôt la première qui est la plus importante. L'avocat doit préparer le dossier du réfugié afin que sa demande de statut de réfugié soit recevable.

Si l'on en croit les bruits qui courent, il est question d'être prêt dans un délai de 48 heures.

Si tel est le cas, vous allez perdre un grand nombre de personnes à cette étape à cause d'avocats non compétents, d'avocats nommés par favoritisme, d'avocats mal équipés ou de clients mal préparés. Ne vous attendez pas à voir des avocats prêts dans un délai de 48 heures pour des questions aussi importantes.

Nous reconnaissons que nous ne devrions pas être en mesure d'ajourner une audition pendant des mois et retarder la procédure parce que nous avons un long procès d'un complot ou de quelque chose de ce genre. Je reconnais que dans ces circonstances, nous devrions demander que des dispositions soient prises afin d'embaucher un autre avocat.

Toutefois, nous ne pouvons accepter les délais imposés à l'article 30. Ce changement concerne non seulement les réfugiés mais toutes les enquêtes, et nous le considérons comme un changement important en ce qui concerne notre métier.

Le deuxième point dont nous désirons discuter est celui des «Demandes d'autorisation» dont il est question à l'article 83.1.

À l'intention de ceux qui ne sont pas familiers avec les demandes d'autorisation, je tiens à dire qu'elles nécessitent énormément de travail, de la préparation d'une déclaration sous serment à un avis de requête en passant par l'exposé justificatif.

[*Text*]

Currently, when we go to the Federal Court on Section 18 Applications, we don't ask for leave. In obtaining a judicial review, we do not to the extensive preparation which is required on leave applications.

We say that the bureaucracy needs judicial review. They are not infallible; in fact, they are quite fallible. We need a way of having an administrative review which does not become so complicated that it cannot ever be accomplished within the time limits.

These "leave" requirements—the 15-day time limit, the memorandum, the legal argument, and everything that has to be filed—make it all but impossible for counsel to seek leave for certain kinds of clients.

If you have a client who has a lot of money and he wants you to drop everything else, then you will get it done within the 15 days. In the absence of such a client, you are going to have to rush around, seeking help from someone at Legal Aid on a *pro bono* basis.

The fact is, the practice of Immigration Law is two-thirds discretion and one-third rules. For example, if we do not like a decision that is made at the local level, we will contact senior Immigration officials to discuss it.

A lot of discussion takes place, back and forth, and good decisions are made because of it.

It may be that some person in a real crisis is allowed to stay in the country and things are remedied—although it takes a lot longer than 15 days—because a senior official looks at the case and, using his common sense, makes a decision in the interest of fairness.

If we have only 15 days within which to bring our leave application, we do not have the time to get on the phone to try to reach the senior officials.

We think that this proposed leave application provision—which is going to affect the entire practice of immigration law in British Columbia—is going to needlessly clutter the court with a lot of leave applications.

Because of the 15-day time limit, counsel are going to automatically file these applications, and that will prevent counsel from doing what they do best, which is to talk with the senior people, to persuade them to use their discretion to work out a remedy.

The practice of immigration law is affected, in a general way, by the appointment and tenure of Immigration and Refugee Board Members. We refer to that at page 16 of our brief.

We are not saying that the current system is perfect. In fact, the Canadian Bar Association in B.C. is on record as saying that, with respect to the appointment of members to the IAB, there should be a Canadian Bar Association subsection through which they are screened, as we do with judges at the Provincial Court level in British Columbia, thus providing us with the opportunity to respond to prospective IAB members.

[*Traduction*]

Lorsque nous nous présentons aujourd'hui devant la Cour fédérale avec une demande en vertu de l'article 18, nous ne demandons pas d'autorisation. Lorsque nous obtenons une révision judiciaire, nous n'ignorons pas l'énorme préparation nécessaire pour les demandes d'autorisation.

Nous prétendons que la bureaucratie a besoin d'une révision judiciaire. Elle n'est pas infaillible, loin de là. Il nous faut un moyen d'avoir un examen administratif qui ne soit pas trop compliqué et qui puisse être effectué dans les délais.

Ces exigences relatives aux «Demandes d'autorisation», soit le délai de 15 jours, l'exposé, l'argumentation juridique et tout ce qui doit être déposé, ne permettent certes pas à un avocat d'obtenir une telle autorisation pour certains clients.

Si votre client a beaucoup d'argent et qu'il désire que vous mettiez de côté tous vos autres dossiers, dans ce cas vous pourrez faire le travail dans le délai de 15 jours. Par contre, si telle n'est pas la majorité de vos clients, vous devrez courir à gauche et à droite pour obtenir de l'aide auprès des centres d'aide juridique dans l'intérêt public.

Le fait est que l'exercice du droit de l'immigration est composé de deux-tiers de discrétion et d'un tiers de règles. Par exemple, si vous n'appréciez pas une décision prise au niveau local, vous contacterez les agents d'immigration supérieurs pour en discuter.

De nombreuses discussions ont donc lieu et c'est ainsi que de bonnes décisions peuvent être prises.

Il se peut qu'une personne connaissant une véritable crise soit autorisée à rester au pays et que les choses soient réglées, même si cela prend plus de 15 jours, parce qu'un agent supérieur se penche sur le dossier et, faisant preuve de bon sens, prend une décision dans l'intérêt de l'équité.

Si vous n'avez que 15 jours pour remettre votre demande d'autorisation, vous n'aurez alors pas le temps de téléphoner pour communiquer avec les agents supérieurs.

À notre avis, les dispositions du projet de loi sur la demande d'autorisation vont toucher tout l'exercice du droit de l'immigration en Colombie-Britannique et vont inutilement embouteiller les tribunaux.

À cause de cette limite, les avocats vont automatiquement classer ces demandes, ce qui ne leur permettra pas de faire ce qu'ils font le mieux, à savoir parler avec les agents supérieurs afin de les persuader de faire usage de leur discrétion pour trouver une solution.

La pratique du droit de l'immigration est concernée, de façon générale, par la nomination et le mandat des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous y faisons allusion à la page 16 de notre mémoire.

Nous ne prétendons aucunement que le système actuel est parfait. En fait, l'Association du barreau canadien en Colombie-Britannique a déclaré, en ce qui a trait à la nomination des membres à la CAI, qu'il devrait y avoir une sous-section de l'Association du barreau canadien par l'intermédiaire de laquelle ils seraient sélectionnés, comme nous le faisons dans le cas des juges de la cour provinciale de la Colombie-Britanni-

[*Text*]

We find it shocking that the 10-year appointments are going to become 5-year appointments. One thing that assures judicial independence is the fact that they cannot be attacked financially. They know that they are there for a lifetime.

We are not asking for lifetime appointments here. But, you cannot have judicial independence when you have 5-year appointments. I am sure that the current IAB members must realize that when this legislation is passed, they may be out of a job; that they may or may not be rehired.

The term of Parliament is 5 years. If you have 5-year appointments, coinciding with the term of Parliament, then every time a new government forms, it can clean house and make new appointments. In this way the government of the day can control policy.

We want an independent tribunal, and the best way to ensure that we have an independent tribunal is to have 10-year appointments. Five-year appointments and temporary appointments are offensive to us. We understand that the pressures on the appointees will become greater the less secure they are in their office. The longer the tenure in office, the more secure they are to make decisions based on what they feel is right, rather than on the objectives of a particular government. We don't want the objectives of the government to intrude into the decision-making process any more than is necessary.

With respect to the current members, it is our feeling that, regardless of any likes or dislikes we may have, they have a lot of experience there. It would seem to us to be unreasonable to have completely new actors.

With respect to the Refugee Committee, we feel that 50 per cent of the appointees should be lawyers, because they understand something about administrative principles, fairness, and all the various things that go into making these decisions. The percentage of lawyers appointed to these tribunals should be increased, to ensure consistency of decision-making and consistency of the criteria used to establish that treatment.

The judicial review is the most important right a claimant has. It must be preserved and in no way watered down. There must be a judicial review of the purely administrative bureaucratic decisions to see that they are done fairly.

Page 26 of our brief corresponds to some of the comments I am making in this regard.

Again, I am repeating myself in the sense of the 15-day time limit, but if we are going to start a cumbersome leave procedure for Section 18 Federal Court relief, and if we are going to complicate an already complex system, that will mean that there is going to be less and less judicial review of administrative decisions, and that is a bad thing for immigration law as a whole. It will become increasingly more difficult to get through the leave requirements within the 15-day time limit.

[*Traduction*]

que, nous donnant ainsi la possibilité de répondre aux éventuels membres de la CAI.

Nous sommes stupéfaits de constater que les nominations de 10 ans vont se transformer en nominations de 5 ans. L'indépendance au niveau juridique est garantie par le fait que ces personnes ne peuvent être attaquées sur le plan financier. Elles savent qu'elles sont en place à vie.

Nous ne demandons pas dans ce cas-ci des nominations à vie. Toutefois, vous ne pouvez avoir une indépendance judiciaire si les nominations ne durent que 5 ans. Je suis certain que les membres actuels de la CAI se rendent compte que lorsque cette loi sera adoptée, ils perdront peut-être leur emploi et qu'ils pourront ou non être réembauchés.

Le mandat des députés est de 5 ans. Si les nominations sont elles aussi de 5 ans et qu'elles coïncident avec le mandat des députés, chaque fois q'un nouveau gouvernement sera en place, il pourrait procéder à de nouvelles nominations. De la sorte, le gouvernement en place pourrait contrôler les événements.

Nous voulons un tribunal indépendant, et le meilleur moyen d'y parvenir est d'avoir des nominations de 10 ans. Les nominations de 5 ans de même que les nominations temporaires ne nous plaisent aucunement. Nous comprenons très bien que plus les pressions sur les épaules des personnes nommées seront grandes, moins grande sera leur sécurité à leur poste. Plus leur mandat est long, plus ils se sentiront à l'aise pour prendre des décisions reposant sur ce qu'ils sont convaincus d'être justes, plutôt que sur les objectifs d'un gouvernement particulier. Nous ne voulons pas que les objectifs du gouvernement du jour influent sur le processus décisionnel plus qu'il ne se doit.

Pour ce qui est des membres actuellement en place, nous sommes d'avis, quelles que soient nos préférences, qu'ils ont énormément d'expérience. Il nous semblerait donc illogique d'avoir des membres entièrement nouveaux.

En ce qui concerne le Comité de reconnaissance du statut de réfugié, nous pensons que 50 p. 100 des personnes nommées devraient être des avocats du fait que ces derniers comprennent les principes administratifs, l'équité et tous les autres éléments qui entrent dans la prise de ces décisions. Le pourcentage d'avocats nommés à ces tribunaux devrait augmenter afin de garantir la conformité des décisions prises et des critères utilisés.

La révision judiciaire est le droit le plus important que possède un demandeur. Il doit donc être préservé et en aucun cas amenuisé. Il doit y avoir une révision judiciaire des décisions purement administratives afin de s'assurer qu'elles sont justes.

La page 26 de notre mémoire porte sur certaines des observations faites à cet égard.

Je me répète à propos de la limite de 15 jours, mais si nous allons mettre en place une procédure lourde relativement aux demandes d'autorisation en vertu de l'article 18 afin de soulager la Cour fédérale, et si d'autre part nous compliquons un système déjà bien compliqué, nous aurons alors de moins en moins de révisions judiciaires des décisions administratives, ce qui est mauvais pour le droit de l'immigration dans son ensemble. Il deviendra alors de plus en plus difficile d'arriver à faire des demandes d'autorisation dans ce délai de 15 jours.

[*Text*]

Section 50(1)(b) suggests that there be no removal for 24 hours. Well, what are we going to do in 24 hours? What can we hope to accomplish?

In the 24-hour time period before the claimant is flown out, are we expected to have a Memorandum of Law prepared, an Affidavit prepared, and a Notice filed? And if we have them prepared, who is going to hear them in that time?

Once a claimant leaves the country, a lot of what we can do for that claimant goes with him.

How are we going to operate in a system which presupposes such time limits? What is the purpose of the time lines?

The people who are willing to put out the $3,000 to $5,000 that will be required in order to have the legal work done within the 15 days, will have it done. But, for many people this won't be possible.

We are concerned that, in this bill, the whole nature of immigration law is changing with respect to this issue of refugees.

We agree that the backlog is a problem. I think there are alternative models. I realize that the task you have is to decide what amendment is likely to be accepted and what isn't. We have to be practical For that reason, we have not our brief to what model we want, because the model we want is not an amended version of the model we have. We accept the fact that we are not going to get the model we want. However, we want to at least point out some of the problems there are going to be for the claimant under the procedures contemplated by Bill C-55.

I will ask Charles to go through those.

I hope I have highlighted the general concerns of the legal profession in my remarks. Thank you.

The Chairman: Mr. Groos, please.

Mr. Groos, Immigration Law Section, British Columbia Branch, The Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman.

As Phil has said, what we have attempted to do in this "Critique" is to offer constructive criticism as to how the bill, within the framework apparently intended by the minister, can be made to comply with our international obligations.

We would probably prefer a totally different framework, but we accept that this bill, having gone through the House of Commons, provides the framework we are going to have to live with, and we are attempting to obtain amendments which will allow us to do that.

At page 1 of my brief, the first issue I raise is the issue of "the restriction of the moment to make a claim".

We recognize that there are two conflicting objectives here. The minister doesn't want to have the initial screening process undermined by a refugee claimant not making the claim until the final moment of the Removal Inquiry. The screening tri-

[*Traduction*]

L'article 50(1)(b) suggère de ne pas modifier le délai de 24 heures. Que pouvons-nous donc faire en 24 heures? Que pouvons-nous espérer accomplir?

Dans ce délai de 24 heures avant que le demandeur soit renvoyé, devons-nous préparer un exposé justificatif, rédier un affidavit, déposer un avis? Si tel est le cas, qui va donc les entendre dans ce délai?

Lorsqu'un demandeur a quitté le pays, une grande partie de ce que nous pouvons faire pour lui s'en va également avec lui.

Comment donc allons-nous fonctionner dans un système qui impose de telles limites? Quel est l'objectif de ces lmites?

Une personne prête à dépenser les 3 000 $ à 5 000 $ nécessaires pour que tous les documents juridiques soient complets dans ce délai de 15 jours, y parviendra. Toutefois, pour nombre de personnes, cela ne sera pas possible.

Nous avons peur que dans ce projet de loi toute la nature du droit de l'immigration soit modifiée en ce qui a trait à la question des réfugiés.

Nous reconnaissons que l'arriéré de dossiers constitue un problème. Je crois toutefois qu'il y a d'autres solutions. J'apprécie le fait que vous devez décider quel amendement risque d'être accepté et lequel ne le sera pas. Nous devons toutefois avoir un esprit pratique. C'est pour cette raison que nous n'avons pas précisé dans notre mémoire le modèle que nous voulons, car ce modèle n'est pas une version modifiée de celui que nous avons déjà. Nous acceptons le fait que nous n'obtiendrons pas le modèle que nous voulons. Toutefois, nous voulons tout au moins souligner certains des problèmes qu'auront les demandeurs dans le cadre de la procédure envisagée dans le projet de loi C-55.

Je vais demander à Charles d'en parler.

J'espère que j'ai souligné les inquiétudes que ressent notre profession. Je vous remercie.

La présidente: M. Groos, vous avez la parole.

M. Groos, Section du droit de l'immigration, Chapitre de la Colombie-Britannique, Association du barreau canadien: Merci, madame la présidente.

Comme vient de le dire Phil, nous avons essayé dans notre mémoire d'offrir des critiques constructives sur la façon dont le projet de loi, tout en respectant le cadre apparemment fixé par le Ministre, nous permettra de respecter nos obligations internationales.

Nous préférons probablement un cadre entièrement différent, mais nous reconnaissons que ce projet de loi, après avoir été déposé à la Chambre des communes, constitue le cadre avec lequel nous devrons travailler, et c'est pourquoi nous essayons d'obtenir des amendements qui nous permettraient d'agir dans ce sens.

À la page 1 de mon mémoire, le premier point que j'aborde est celui de la «restriction du moment où peut être déposée une demande».

Nous constatons qu'il y a deux objectifs contradictoires. Le Ministre ne veut pas que le système de sélection initial soit sapé par une personne revendiquant le statut de réfugié qui ne fait sa demande qu'au tout dernier moment de l'enquête sur le

[*Text*]

bunal must have a member of the Refugee Division present if it is to meet the minimum standards of fundamental justice when the screening tests are applied.

At present, however, refugee claimants can make a refugee claim at any time up until the moment a removal order is made.

So, you have these two conflicting problems.

We say that the answer is fairly simple. In the ordinary course of events, the refugee claimant must make his claim at the opening of the Inquiry. That will give the minister an opportunity to provide a member of the Refugee Division, who, together with the Adjudicator, will hear all the evidence and apply the screening tests. But, when the refugee claimant doesn't make his claim at the opening of the Inquiry and waits until the moment before the removal order is issued, we say that he should be deemed to have waived the right to have a Refugee Division member present.

Fundamental justice should allow the minister the opportunity to prevent the refugee claimant from fouling up the administration of the Act. We suggest that having any refugee claim made after the moment the Inquiry is opened deemed to be a consent to the Adjudicator only determining issues of credibility and eligibility will achieve that.

Secondly, we are concerned with the limitations on the right to counsel. Phil dwelt upon those two issues fairly extensively.

Our concern is not that the minister shouldn't be able to control the screening process so that it concludes within a reasonable time, but that counsel, who may be privately retained, be given an adequate opportunity to prepare and appear.

We suggest that if the minister, through cabinet regulation, is going to prescribe the cases where private counsel not be utilized, at least the range of cases where that prescription can be made should be curtailed by Parliament. We do not believe that it is appropriate for the cabinet to have the power to prescribe, without any limitations, the cases in which counsel of choice may be unable to appear on behalf of the claimant.

Since the primary concern seems to be time, we suggest that a reasonable time limit be put down. We suggest that the minimum time limit be 15 days, although we have gone down to 8 days or up to 20 days.

We understand the minister's concern that the determination system be speedy. We see 15 days as a reasonable period of time within which private counsel can arrange to appear and prepare to properly argue the case.

If there is considerable urgency, the time period may be less than 15 days. But, in any event, we don't believe that it should be less than 8 days.

We keep in mind the fact that the prescription of the cabinet can be varied from time to time. Where the minimum period

[*Traduction*]

renvoi. Le tribunal doit avoir un membre de la section du statut présent s'il veut répondre aux normes minimales de la justice fondamentale lorsque les tests de sélection sont mis en application.

Toutefois, à l'heure actuelle, les personnes qui revendiquent le statut de réfugié peuvent faire une telle demande à n'importe quel moment, jusqu'à ce que soit émise une ordonnance de renvoi.

Ainsi, vous avez deux situations contradictoires.

À notre avis, la solution est relativement simple. Dans le cours ordinaire des événements, le revendicateur du statut de réfugié doit faire sa demande au début de l'enquête, ce qui donnera au Ministre la possibilité d'affecter un membre de la section du statut qui, en compagnie de l'arbitre, entendra les preuves et fera passer les examens de sélection. Toutefois, lorsque l'intéressé ne dépose pas sa demande à l'ouverture de l'enquête et qu'il attend que soit délivrée l'ordonnance de renvoi, nous prétendons que cela devrait être interprété comme si ce dernier a renoncé au droit d'avoir un membre de la section du statut présent.

La justice fondamentale devrait permettre au Ministre d'éviter que le demandeur du statut de réfugié dérègle l'administration de la loi. Nous estimons que le dépôt d'une demande de réfugié après l'ouverture de l'enquête reviendrait à consentir que l'arbitre détermine uniquement les questions de la recevabilité et du minimum de fondement de la revendication.

Deuxièmement, nous nous inquiétons des limites imposées au droit à un avocat. Phil s'est penché dans le détail sur ces deux points.

Nous n'avançons pas pour autant que le Ministre ne devrait pas pouvoir contrôler les examens de sélection de sorte qu'ils aient lieu dans un délai raisonnable, mais nous pensons plutôt que l'avocat, dont les services pourraient être retenus à titre privé, devrait avoir la possibilité de se préparer et de se présenter en personne.

À notre avis, si le Ministre, par le biais d'un règlement du Cabinet, précise les cas où il ne peut être fait appel aux services d'un avocat, la gamme de ces cas devrait être limitée par le Parlement. Selon nous, le Cabinet ne devrait pas avoir les pouvoirs de définir, sans aucune limite, les cas pour lesquels l'avocat choisi ne peut se présenter au nom du demandeur.

Puisque la préoccupation première semble être le délai, nous suggérons de préciser un délai raisonnable. Nous proposons donc 15 jours, bien que nous soyons déjà descendus à 8 jours ou bien même passés à 20 jours.

Nous comprenons parfaitement que le Ministre désire que le système de reconnaissance soit rapide. À notre avis, un délai de 15 jours semble raisonnable et permettrait à un avocat privé de prendre les dispositions nécessaires pour préparer son cas et le présenter convenablement.

En cas d'urgence extrême, la période en question pourrait être inférieure à 15 jours. Toutefois, à notre avis, elle ne devrait en aucun cas être inférieure à 8 jours.

Nous ne perdons pas de vue le fait que la prescription du Cabinet peut varier de temps à autre. Lorsque la période mini-

[*Text*]

by statute is eight days, if there seems to be abuse, the prescription by the cabinet can be eight days. But, if there is no abuse, why not extend it to 15 or 20 days?

With respect to the Council of choice limitation, I agree that it is quite appalling that an Adjudicator who is not a lawyer, and is a member of the Department of Immigration, is not an independent judicial officer but merely someone with the status of a person appointed under the Public Inquiries Act.

When we appear and say that we are ready, willing and able to proceed, we find it appalling that that person should be able to say: "No. I do not accept that you are able to proceed."

That is offensive.

If counsel are not adequately representing their clients—and I know that to have been the case. I have heard Immigration Officers say that. When I have heard that from an Immigration Officer whose judgment I respect, I say: "You have the right to complain to the Law Society, just like everybody else does, about the conduct of counsel on behalf of their clients at a semi-judicial hearing such as a Removal Inquiry."

I don't know whether the minister has ever done it. Personally, I would have no objection to it. After all, the legal profession, like other professions, has certain members who will backslide from time to time. But, it should not be the adjudicator in that proceeding telling the individual counsel that he is not ready, willing or able to proceed, despite the fact that he says otherwise.

At page 5 of the brief, we discuss the screening problems. I start off talking about the jurisdictional and procedural problems of the tribunal.

The first point I make on page 5, respecting the proposed subsection 47(1) is with respect to the Adjudicator being the presiding officer. Again, I understand why this is going to be a two-person tribunal. It is because the minister has been advised that, in order to comply with "fundamental justice" requirements of Section 7 of the Charter of Rights and Freedoms, an independent judicial officer must be present to screen out the refugee claimant as to eligibility and credibility.

That being the case, the minister decided to leave the Adjudicator in control, because the Adjudicator has more decisions to make, and he will probably be more experienced in conducting semi-judicial Inquiries if the new members of the Refugee Division are to be largely lay persons.

Our suggestion is that this process should be reformed. Rather than having a low-level tribunal presided over by an Adjudicator who is not a judicial officer, upgrade the Adjudicators. Abolish that office and appoint Federal Magistrates. Give somebody with a proper judicial status the task of screening out refugee claimants.

[*Traduction*]

male réglementaire est de 8 jours, et s'il semble y avoir des abus, la prescription peut être de 8 jours. Toutefois, lorsqu'il n'y a pas d'abus pourquoi ne pas la prolonger à 15 ou 20 jours?

À propos des limites imposées quant au choix de l'avocat, je reconnais qu'il est scandaleux que l'arbitre ne soit pas un avocat, qu'il soit membre du ministère de l'Immigration, ne soit pas un fonctionnaire judiciaire mais tout simplement un individu nommé en vertu de la Loi sur les enquêtes publiques.

Lorsque nous nous présentons et déclarons être prêts, désireux et en mesure de poursuivre l'affaire, nous trouvons scandaleux que cette personne puisse nous dire: «Non. Je ne crois pas que vous soyez en mesure de procéder».

Nous trouvons cela offensant.

Si un avocat ne représente pas adéquatement ses clients . . . et je sais pertinemment que cela s'est produit . . . j'ai entendu des agents d'immigration le dire. Lorsque j'entends un agent d'immigration, dont je respecte le jugement, avancer une telle chose, je réponds: «Vous avez le droit de vous plaindre à l'Association professionnelle des avocats, au même titre que toute autre personne, du comportement de l'avocat au nom de ses clients à une audience semi-judiciaire, par exemple l'enquête sur le renvoi».

Je ne sais pas si le Ministre l'a déjà fait. Personnellement, je n'ai aucune objection. Après tout, la profession juridique, au même titre que les autres professions, compte certains membres qui de temps à autre commettront des égarements. Toutefois, ce n'est pas à l'arbitre dans une telle procédure de dire à un avocat que celui-ci n'est ni prêt, ni désireux, ni capable de poursuivre l'affaire, alors que ce dernier prétend le contraire.

À la page 5 du mémoire, nous abordons les problèmes de la sélection. Je commence par les problèmes de compétence et de procédure du tribunal.

Je parle tout d'abord à la page 5 du mémoire du paragraphe 47(1) du projet de loi qui précise que l'arbitre préside l'enquête qui se poursuit. Je comprends pourquoi le tribunal comportera deux personnes, parce que le Ministre a été prévenu qu'afin de respecter les principes de «justice fondamentale» de l'article 7 de la Charte des droits et libertés, un fonctionnaire judiciaire indépendant doit être présent afin de sélectionner les demandeurs du statut de réfugié dans le but de déterminer si la revendication à un minimum de fondement et si elle est recevable.

Ceci étant, le Ministre a décidé de donner à l'arbitre les pouvoirs lui permettant de présider l'enquête, celui-ci ayant davantage de décisions à prendre et possédant, probablement, une plus grande expérience des enquêtes semi-judiciaires que les nouveaux membres de la section du statut qui sont, dans l'ensemble, des profanes.

À notre avis, il faudra modifier cette procédure. Plutôt que d'avoir un tribunal de faible niveau présidé par un arbitre qui n'est pas un fonctionnaire judiciaire, il faudrait promouvoir les arbitres. Nous proposons d'autre part d'abolier ce bureau, de nommer des magistrats fédéraux et de donner à un individu ayant un poste approprié sur le plan judiciaire la tâche de sélectionner les demandeurs de statut de réfugié.

[*Text*]

Most of the Adjudicators who presently sit are competent to meet the test that would be required of someone to be appointed as an Immigration Federal Magistrate. Those that did not could be disposed of; others could be brought in. If the competition were open, I am sure the government would receive a great number of highly qualified applicants from within the department, as well as some from outside the department.

We think that would be a step forward, because it would be a step farther down the road to the administration of the screening test by a truly independent judicial officer, someone who would unquestionably be able to deliver the requirements of fundamental justice.

At page 7 I refer to proposed subsection 45(3). This again relates back to the issue of the refugee claim having to be made at the first moment of the Inquiry, and that if it is not made at that time, it cannot be made.

However, there is another aspect to that issue, and that is this: I have already said that, in my opinion, the majority of present Adjudicators could fulfill the requirements of a Federal Magistracy, which we would see as preferable for this type of Inquiry.

That being the case, I am happy to tell you that probably Mr. Rankin and I, in the majority of cases, when dealing with a refugee claim Inquiry and in considering who the Adjudicator was, would advise our clients: "Do not wait for a Refugee Division member. You can trust this Adjudicator; he or she has good judgment. Let's go ahead with this hearing now and not wait."

To some claimants, that may be something that they really wish to go ahead with. I would imagine that that is something which the minister would like to have happen, as well. After all, if we are confident that we can prove eligibility and the minister is not going to contest credibility, we would want to get on with it.

What I suggest, in respect of subsection 45(3), is that an additional provision be included to the effect that if the claimant consents, the requirement that a member of the Refugee Division attend to assist the Inquiry to determine eligibility and credibility be dispensed with.

I note that there is already a provision in the bill allowing a single member of the Refugee Division to conduct a full hearing.

We believe there should be a similar provision at the screening level, where the claimant consents only, unless the Adjudicators are to be upgraded to the status of a Federal Magistrate and only appropriate people are to take such appointments.

On page 8, I get into the most vexing issue in this whole process, and that is the eligibility test requirements.

[*Traduction*]

La plupart des arbitres qui siègent actuellement ont les compétences nécessaires pour réussir le test que l'on ferait passer à une personne désirant être nommée à un poste de magistrat fédéral de l'immigration. Ceux qui ne pourraient réussir ce test seraient écartés, la candidature d'autres personnes pouvant ainsi être prise en considération. Si le concours était public, je suis certain que le gouvernement recevrait un grand nombre de demandes de personnes très compétentes du Ministère même, de même que de l'extérieur.

Ce serait là, à notre avis, un pas en avant vers l'administration de l'examen de sélection par un fonctionnaire judiciaire véritablement indépendant, soit une personne qui serait, au-delà de tout soupçon, en mesure de faire respecter les principes de justice fondamentale.

Je fais allusion, à la page 7 du mémoire, au paragraphe 45(3) du projet de loi qui traite, une fois de plus, de la question de la revendication qui doit être déposée avant que ne soient présentés des éléments de preuve au fond à l'enquête, et qui précise qu'en l'absence d'une telle revendication à ce moment précis, la question du statut de réfugié ne pourra plus être prise en considération par la suite.

Toutefois, il existe un autre aspect à cette question, à savoir, comme je l'ai déjà dit, que la majorité des arbitres actuels pourraient répondre aux exigences d'une magistrature fédérale qui serait préférable, selon nous, à ce genre d'enquête.

Cela étant, je suis heureux de vous dire que M. Rankin et moi-même, dans la majorité des cas, lorsque nous avons affaire à une enquête sur une revendication du statut de réfugié et que nous prenons en considération l'arbitre qui présidera l'enquête, nous disons à nos clients: «N'attendez pas le membre de la section du statut. Vous pouvez faire confiance à cet arbitre, son jugement est bon. Procédons avec cette audience dès maintenant; inutile d'attendre davantage».

Certains demandeurs de statut voudraient que les choses se passent ainsi. Je crois que le Ministre pense aussi de la sorte. Après tout, si nous sommes certains de prouver que la revendication est recevable et que le Ministre ne va pas mettre en doute son fondemant, nous voulons alors poursuivre l'affaire.

Je suggère donc que l'on ajoute une disposition supplémentaire au paragraphe 45(3), d'après laquelle, avec le consentement du demandeur du statut de réfugié, on éliminerait la présence obligatoire d'un membre de la section du statut à l'enquête pour déterminer si la revendication est recevable et a un minimum de fondement.

Je voudrais faire remarquer qu'il existe déjà une disposition dans le projet de loi permettant à un seul membre de la section du statut de diriger une audition complète.

À notre avis, il devrait y avoir une cause semblable au niveau de la sélection, uniquement dans les cas où le demandeur y consent, à moins que les arbitres soient promus au niveau de magistrat fédéral et que seules les personnes compétentes soient affectées à de tels postes.

À la page 8 du mémoire, je traite de la question la plus vexante de toute cette procédure, à savoir celle des critères d'acceptabilité.

[*Text*]

What you have to remember about the eligibility test requirements is that they are rigid. If a refugee claimant is in one of those categories of ineligible claimant, he is barred from speaking a single word as to why he believes himself to be a refugee.

This means, I suggest, that we must approach the eligibility test with extreme caution. If we make a mistake, we will be sending a person who fears persecution back to his country of origin, where he may indeed be persecuted, where he may indeed be murdered, and we will not have heard a single word from him about his claim.

We accept that some eligibility requirements are quite appropriate. We have no objection to the eligibility requirement that somebody who has previously been recognized in Canada should not be able to delay the Removal Inquiry proceedings by making a second refugee claim.

After all, if the minister is not challenging the fact that that person is a refugee, why bother to confirm the fact that he is a refugee?

The bill provides that if the minister has a refugee in Canada who has been previously recognized and if the minister wishes to have that recognition taken away, there is a procedure to do it.

So, "previous recognition" is a perfectly suitable ground of ineligibility. Also, "previous recognition" in another country where there is no claim to a fear of persecution is a perfectly reasonable ineligibility ground.

We are aware of three cases which went to the Federal Court of Appeal respecting Convention refugees who had come into Canada on a basis of travel documents issued, in respect of two of the cases, by France, and in the other by the United States of America.

They decided they liked Canada better, overstayed their visitor status and made a refugee claim at the Inquiry.

The minister and the department went through the whole procedure of hearing the claim, determining it, recognizing them as refugees, and then putting them back to Inquiry. In two of the three cases, they were removed.

I have no quarrel with that.

I would have no quarrel with the provision whereby a refugee claimant who had had a full hearing in Canada and who had been previously rejected was found to be ineligible, provided that that rejection was recent and there had not been a substantial or material change in circumstances.

I would not have any objection to an ineligibility provision whereby someone who had previously made a claim and was found incredible, within a recent period of time; and with no material change in circumstances, was found to be ineligible.

[*Traduction*]

Ne perdez pas de vue que ces critères sont rigides. Si un demandeur de statut de réfugié fait partie de l'une de ces catégories de personnes non admissibles, il pourra prendre la parole afin d'expliquer les raisons pour lesquelles il se considère réfugié.

Cela signifie, à mon avis, que nous devons aborder avec la plus grande prudence cette question de l'admissibilité. En cas d'erreur, nous pourrions renvoyer dans son pays d'origine une personne qui a peur d'y être persécutée ou encore d'y être assassinée; nous n'aurons pas eu la possibilité de lui laisser dire un seul mot à propos de sa demande.

Nous reconnaissons que certains critères sont tout à fait appropriés. Nous ne nous opposons pas aux critères qui prévoient que toute personne à qui le statut de réfugié a déjà été reconnu au Canada ne devrait pas être en mesure de retarder la procédure d'enquête de renvoi tout simplement en faisant une deuxième demande de statut de réfugié.

En fait, si le Ministre ne conteste pas le fait que cette personne est un réfugié, pourquoi donc essayer de confirmer que cette personne est bien un réfugié?

Le projet de loi précise que si un réfugié au Canada s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié et que le Ministre désire lui ôter ce statut, il existe une procédure à cet effet.

Ainsi, la «reconnaissance préalable» constitue un cas parfait de non-admissibilité. D'autre part, la «reconnaissance préalable» dans un autre pays où il n'y a pas de crainte de persécution constitue une raison parfaitement justifiée de non-admissibilité.

Nous avons connaissance de trois cas qui ont été portés devant la Cour fédérale d'appel au sujet de réfugiés au sens de la Convention qui sont entrés au Canada avec des titres de voyage délivrés, à propos de deux de ces cas, par la France, et dans le troisième par les États-Unis d'Amérique.

Ces personnes avaient trouvé le Canada plus agréable, y restèrent donc plus longtemps que ne leur permettait leur visa de visiteur et déposèrent par la suite une demande de réfugié lors de l'enquête.

Le Ministre et le Ministère procédèrent à l'audition de la demande, après quoi ils décidèrent de reconnaître ces personnes comme réfugiés et de les renvoyer à l'enquête. Deux de ces trois personnes furent renvoyées.

Je n'ai rien à redire à cela.

Je ne m'opposerai pas non plus à des dispositions par lesquelles un demandeur du statut de réfugié qui aurait eu une audience au Canada et qui aurait été au préalable rejeté, serait jugé non admissible, à la condition que ce renvoi soit récent et qu'il n'y ait eu aucun changement important ou matériel aux circonstances.

Je ne m'opposerai pas à des dispositions sur la non-admissibilité stipulant que toute personne ayant déjà fait une revendication ne répondant pas à un minimum de fondement, au cours d'une période récente, a été jugée non admissible, à la condition qu'il n'y ait eu aucun changement matériel aux circonstances.

[*Text*]

There are three ineligibility provisions which are extremely problematic and run the risk of sending a genuine refugee back to the place where he will face persecution, without our having given him an opportunity to explain why he believes he is a refugee.

The most contentious is probably the "safe third country" designation, which I deal with at page 8 of the brief.

You will undoubtedly be hearing from various groups about the impropriety of the cabinet making the decision as to which country is safe for which class of refugee claimant.

The Junior Minister of Immigration, Mr. Weiner, has stated that it is a political decision and that the cabinet will accept full responsibility for it.

Assuming that we are to make these criticisms within the framework of the Act, and we accept that Mr. Weiner and the cabinet are going to accept responsibility for designating what are to be considered safe third countries, let them suffer the political consequences.

However, there are still other ingredients of this "safe third country" list which are, in our view, objectionable.

There is a provision in the legislation whereby someone who has been rejected as ineligible as a result of having come through a safe third country, assuming we are unable to return that person to that safe third country, shall be returned to the refugee stream and may continue to prove a credible basis for the claim.

What is missing in the legislation is any provision whereby we will not return someone to a safe third country unless that safe third country has indicated that those who are to be returned will be guaranteed a hearing of their claim on the merits, unless they have previously been given a hearing on the merits within the recent past.

At the bottom of page 9 and the top of page 10, I suggest to you wording which would be appropriate to insert into the bill which would provide that, if we reject a claimant as totally ineligible for coming through a safe third country, we only do so on the condition that the safe third country has guaranteed that that claimant shall be allowed a hearing on the merits of the claim, unless the person has already had such a hearing within the last 90 days.

There are other consequential amendments noted on page 10.

The next problematic category of ineligibility is the one respecting people who have previously been rejected in Canada. The way Bill C-55 is worded, you must read proposed paragraph 48.011(c) and subsection 48.015 together.

They have the effect of saying that if a claimant is rejected in Canada, he is ineligible until he has left Canada and has remained outside of Canada for a period of more than 90 days.

[*Traduction*]

Il existe trois dispositions sur la non-admissibilité qui posent de graves problèmes et qui entraînent le risque de renvoyer un véritable réfugié vers un pays où il pourrait être persécuté, sans qu'on lui ait donné la possibilité de dire pourquoi il se proclame réfugié.

Le point le plus litigieux est probablement la désignation d'un «pays tiers désigné comme sûr», dont il est question à la page 8 du mémoire.

Vous entendrez très probablement divers groupes se prononcer sur le fait qu'il ne convient pas qu'il revienne au Cabinet de décider du pays désigné comme sûr pour certaines catégories de demandeurs de statut de réfugié.

Le Ministre d'État de l'Immigration, M. Weiner, a déclaré qu'il s'agit d'une décision politique dont le Cabinet acceptera l'entière responsabilité.

Considérant que nous devons faire ces critiques dans le cadre de la loi et que nous acceptons que M. Weiner et le Cabinet soient entièrement responsables de la décision relative à la désignation des pays tiers désignés comme sûrs, laissons-les en subir les conséquences politiques.

Toutefois, il existe d'autres éléments de cette liste des «pays tiers désignés comme sûrs» contre lesquels nous nous opposons.

Il existe des dispositions dans la loi d'après lesquelles toute personne qui a été renvoyée après avoir été jugée non admissible du fait d'être passée par un pays tiers désigné comme sûr, en supposant que nous ne puissions renvoyer cette personne vers ce pays en question, doit continuer à prouver que sa demande de statut de réfugié comporte un minimum de fondement.

La loi ne comporte pas de dispositions d'après lesquelles nous ne pourrions renvoyer une personne vers un pays tiers désigné comme sûr, sauf si ce pays a indiqué que la personne que nous renverrons aura le droit de faire entendre sa demande sur le fond, sauf si elle a déjà eu droit à une telle audience dans un passé récent.

En bas de la page 9 et en haut de la page 10 du mémoire, je propose un libellé qu'il conviendrait d'ajouter au projet de loi et qui préciserait que, si nous considérons une demande de statut de réfugié absolument non recevable du fait qu'elle vient d'un pays tiers désigné comme sûr, nous n'agirions de la sorte qu'à la condition que ce pays ait garanti que le demandeur aura droit à une audience sur le bien-fondé de sa demande, sauf si cette personne a déjà eu droit à une telle audience au cours des 90 derniers jours.

Nous citons par ailleurs à la page 10 de notre mémoire d'autres amendements qui en découlent.

L'autre problème touchant la catégorie de personnes non admissibles est celui qui concerne les personnes dont une demande a déjà été rejetée au Canada. Selon la rédaction du projet de loi C-55, vous devez lire ensemble l'alinéa 48.011(c) et le paragraphe 48.015 proposés.

On y lit en effet que si un demandeur est refoulé à la frontière du Canada, il est considéré non admissible jusqu'à ce qu'il ait quitté le Canada et résidé dans un autre pays pendant une période de plus de 90 jours.

[*Text*]

The problem with this is that some foreigners in Canada may be here for a very long time. I cite the example of students who come here to study at university. They start off with a B.A. and go all the way through to the Ph.D level, taking upwards of ten years to do so.

The claimant who comes from a country which has domestic problems shortly after arrival may prematurely make a claim and properly be rejected, because at that point that claimant has not an objective reason to fear persecution. But, as the situation in the country of origin deteriorates, it becomes abundantly clear that the claimant is a genuine refugee.

I refer you to the example of what has gone on in Iran. When the Shah was overthrown, it was not clear what form of government was replacing him. I cite the example, in particular, of the Iranian Baha'is.

The department, in respect of Iranian Baha'is, has an extraordinarily good policy, as a matter of administrative discretion. But, what if administrative discretion fails, and what if it is a small country where the plight of the minority is not well recognized? In that circumstance, under the proposed provisions, the claimant who had made a premature claim seven, eight, nine years earlier, would have no opportunity to repeat the claim.

I suppose the minister's answer to that would be: "Well, my officials can always issue a Minister's Permit, allowing that person to remain in Canada, where there is a genuine humanitarian or compassionate ground to do so."

If every departmental official were as responsible as senior officials such as Mr. Varnai, I expect we would have no problem with that. However, Mr. Varnai does not make every decision in British Columbia. The decision to issue a Minister's Permit is delegated down to a fairly low level sometimes, and once you get a low level decision in the negative, it becomes extremely difficult to get someone further up the line to review it and to reconsider it on its merits and reverse it, where appropriate.

We suggest, therefore, that there should be a technique whereby someone who has been in Canada for a long time after making an initial claim has the opportunity to obtain a reconsideration of claim.

I suggest two methods, not as alternatives, which must be carried out concurrently.

First, I suggest there should be a statutory provision whereby if the first claim is made in-status—that is, made while the claimant is here, with legal status as a visitor or a permit-holder—but the second claim is made in the course of Removal Inquiry proceedings, the claimant be given an unrestricted opportunity to make a second claim, provided that the in-status claim was made more than 90 days previously.

There is no magic in the 90 days; it is the figure that the minister has selected for the length of time people have to be out of the country.

[*Traduction*]

Le fait que certains étrangers au Canada puissent être ici pendant très longtemps pose un problème. Je citerai l'exemple d'étudiants qui viennent chez nous étudier dans une université. Ils commencent par un B.A., puis essayent d'obtenir un Ph.D, ce qui peut prendre jusqu'à dix années.

Le demandeur qui vient d'un pays qui connaît des problèmes internes aussitôt après son arrivée, peut déposer une demande et être justement refoulé, car au moment où cette demande a été faite, le demandeur n'avait pas de raison objective de craindre d'être persécuté. Toutefois, en raison de la détérioration de la situation dans son pays d'origine, il devient évident que le demandeur est un réfugié véritable.

Je vous renverrai à l'exemple de ce qui s'est passé en Iran. Lorsque le Shah a été renversé, on ne savait pas trop quel genre de gouvernement le remplacerait. Je veux parler tout particulièrement du cas des Baha'is iraniens.

Dans le cas des Baha'is iraniens, le Ministère a une politique extrêmement bonne, une politique qui fait appel à la discrétion administrative. Toutefois, que se passera-t-il si cette méthode ne portait pas ses fruits et s'il s'agit, par exemple, d'un petit pays où le sort de la minorité n'est pas bien reconnu? Dans un tel cas, en vertu des dispositions proposées, le demandeur qui a fait une demande anticipée il y a sept, huit ou neuf ans, n'aurait pas la possibilité de faire une nouvelle demande.

Je crois que la réponse du Ministre serait: «Mes fonctionnaires peuvent toujours accorder un permis du Ministre autorisant cette personne à rester au Canada, lorsqu'il existe des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération d'agir ainsi».

Si tous les fonctionnaires du Ministère étaient aussi responsables que les fonctionaires supérieurs, comme M. Varnai, je crois bien que nous n'aurions aucun problème. Toutefois, M. Varnai ne prend pas toutes les décisions en Colombie-Britannique. La décision d'accorder un permis du Ministre est délégué à un niveau parfois relativement faible; c'est pourquoi, lorsque vous avez une décision négative à un tel niveau, il devient extrêmement difficile de faire réexaminer cette décision à un niveau supérieur sur son bien-fondé et de la renverser, s'il y a lieu.

Nous proposons donc un mécanisme grâce auquel toute personne au Canada depuis un certain temps après avoir fait une demande de statut initiale, aurait la possibilité de faire réexaminer sa demande.

Je propose deux méthodes, non pas des solutions de rechange, qui doivent être simultanément mises en application.

Je propose, tout d'abord, des dispositions légales par lesquelles si la première demande est faite dans les règles, c'est-à-dire lorsque le demandeur est ici, qu'il est titulaire d'un permis ou qu'il a un visa légal de visiteur, mais que la deuxième demande est faite durant l'enquête sur le renvoi, le demandeur aura la possibilité, sans aucune limite, de faire une deuxième demande, à la condition que la première demande ait été faite plus de 90 jours auparavant.

Ce chiffre de 90 jours n'est pas magique. Il s'agit tout simplement du chiffre arrêté par le Ministre; il précise la période de temps durant laquelle une personne doit avoir quitté le pays.

[*Text*]

I can see no logical difference between repeat claims made 90 days after being out of the country and 90 days in the country, frankly, particularly when the claimant was in the country legally.

Second, I suggest that the Refugee Division be constituted as a court of record. When you reach Toronto, you will no doubt hear from Professors McLean and Angus of Osgoode Hall Law School on the issue of what a "court of record" means. I will not attempt to challenge their expertise.

In looking at the Federal Court of Appeal interpretation of the jurisdiction of the Immigration Appeal Board presently, it is my belief that only if the Refugee Division is constituted as a court of record is there going to be an opportunity for a rejected claimant to have the Refugee Division reconsider a rejection of the claim because of a subsequent change in material circumstances.

When I talk about the subsequent change in material circumstances, what I am talking about is that at the time of the first hearing, the circumstances in the country of origin do not warrant a determination that the claimant is a refugee, but a dramatic intervening event either occurs or becomes known which makes it clear that the claimant is a refugee. Such a "dramatic and obvious event" may be that the members of the Refugee Division recognize that they have made a mistake.

I suggest that the requirements of fundamental justice, under Section 7 of our Charter of Rights, mandates that, where the Tribunal itself realizes that it has made a mistake, it must be able to correct its own mistake.

At present, the outer limits of a tribunal which is not a court of record to reconsider and rectify a decision previously made in error is to rectify mistakes which were based upon a denial of natural justice, which is a term of art.

That is the high-water mark of a tribunal's jurisdiction to reconsider previous decisions which it recognizes were made by mistake. It is a high-water mark which was set out by our Federal Court of Appeal in a recent case called *Gill versus Minister of Employment and Immigration*, pronounced January 22, 1987, under Court No. A-478-86.

The *Gill* case is interesting, because it was a refugee claim. Gill was a man who had had an oral hearing before the Immigration Appeal Board, where the Chairman of the Board had behaved very poorly and very aggressively toward the claimant, and the claim was rejected. The claimant then applied to the Federal Court of Appeal for judicial review. He did not have to file a Motion for Leave in writing, either.

The officials of the Department of Immigration unfortunately, took the view that his claim was so utterly without merit, and his application for judicial review was so utterly without merit, that they deported him anyway.

In the *Kumar* case, the court had an application made by a man whom the Immigration Appeal Board had rejected after the Chairman was aggressive. The department took the view that the case was so much without merit that they deported the man before the application for judicial review came on. When

[*Traduction*]

Je ne vois aucune différence logique entre des demandes répétées faites 90 jours après être sorti du pays et 90 jours dans le pays, particulièrement lorsque le demandeur était légalement au pays.

Deuxièmement, je propose que la section du statut devienne une cour d'archives. Lorsque vous vous rendrez à Toronto, vous aurez certainement l'occasion d'entendre les professeurs McLean et Angus de la Osgoode Hall Law School sur la signification d'une «cour d'archives». Je ne vais pas essayer de mettre en doute leur expertise.

Lorsque je me penche sur l'interprétation par la Cour fédérale d'appel du champ de compétence actuel de la Commission d'appel de l'immigation, je suis convaincu qu'un demandeur refoulé ne pourra faire réexaminer par la section du statut le rejet de sa demande à cause d'un changement ultérieur aux circonstances matérielles, que si cette section devient une cour d'archives.

Lorsque je parle de changements ultérieurs aux circonstances matérielles, je veux dire par là qu'au moment de la première audience, les circonstances qui prévalaient dans le pays d'origine ne justifiaient pas l'octroi du statut de réfugié au demandeur, mais qu entre temps des événements graves soit se sont produits, soit sont devenus connus et justifient l'octroi du statut de réfugié au demandeur. Il se pourrait que les membres de la section du statut rconnaissent qu'ils ont fait une erreur.

J'estime que les principes de justice fondamentale prévus à l'article 7 de notre Charte des droits rendent obligatoire à un tribunal qui s'aperçoit de son erreur, de la rectifier.

À l'heure actuelle, un tribunal qui n'est pas une cour d'archives ne peut que rectifier les erreurs faites sur un déni de justice naturelle.

La compétence d'un tribunal ne lui permet que de réexaminer des décisions qu'il admet avoir été prises par erreur. Cette «limite» a été fixée par notre Cour d'appel fédérale dans une affaire récente «*Gill contre le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*», dont la décision a été rendu le 22 janvier 1987 (dossier nº A-478-86).

L'affaire «Gill» est intéressante car elle porte justement sur une demande de statut de réfugié. Cette personne du nom de Gill est un homme qui a eu droit à une audition devant la Commission d'appel de l'immigration, au cours de laquelle le président de la Commission s'est très mal comporté et a adopté une attitude agressive envers le demandeur. Par la suite, la demande fut rejetée. L'intéressé a alors demandé une révision judiciaire à la Cour d'appel fédérale. Il n'a pas eu non plus à déposer une demande d'autorisation par écrit.

Les responsables du ministère de l'Immigraiton avaient malheureusement décidé que sa demande de statut n'était absolument pas fondée, que sa demande de révision judiciaire ne l'était pas non plus, c'est pourquoi ils l'ont expulsé.

Dans l'affaire «Kumar», la cour a été saisie d'une demande d'un homme que la Commission d'appel de l'immigraiton avait rejetée suite à l'attittude agressive du président. Le Ministère a décidé dans cette affaire que celle-ci n'était pas justifiée et a donc expulsé cette personne avant même que la demande de

[*Text*]

it did come on, the court recognized the merits of the application to have the IAB decision set aside as being so strong that they set it aside without anybody arguing in favour of it.

The *Gill* case deals with the high-water mark of the ability of the Board to reconsider its own decisions, where they are satisfied that there has been a denial of natural justice. The second case is an indication of the danger of having claimants who have applied for judicial review removed from the country before the judicial review is heard.

The next ground of ineligibility that I deal with is on page 12 of my brief. It is the Departure Notice ineligibility provision.

The background to a Departure Notice is that it is a provision requiring people who have committed minor violations of the Immigration Act to leave the country. A deportation order has the effect of prohibiting the person deported from ever coming back into Canada without the express consent of the minister, in writing.

This was thought to be too harsh, and when the old Act was repealed and the Immigration Act of 1976 was enacted, the provision was inserted allowing persons who had only committed minor violations of the Act to be directed to leave Canada without any subsequent restrictions on their ability to return and apply for re-admission.

The minister's position is that this Departure Notice provision has been abused by refugee claimants who were not genuine, stalling removal procedures by going to one Inquiry, demonstrating a willingness to leave Canada voluntarily, taking a Departure Notice, and then failing to leave Canada, and having to be put before a second Inquiry.

I presume that is the reason that anyone who fails to comply with a departure notice in the future will be prevented from making a refugee claim.

As I point out at page 13, remembering that all of these other provisions of ineligibility will completely bar some refugee claims from being made, the set of people who will be barred by the Departure Notice requirement is so small as to be insignificant, in my view.

The only issue involved in deleting the Departure Notice ineligibility ground is that we will have to put people who fail to comply with Departure Notices before a second Inquiry.

I suggest that that is an inconvenience and a cost which is relatively minor when you consider the staggering consequences of denying somebody an opportunity to make a refugee claim simply because they fail to comply with the Departure Notice.

After all, as I point out, people who take Departure Notices sometimes have gone to their Inquiries not believing that they have a serious problem on their hands. They may honestly

[*Traduction*]

révision judiciaire soit déposée. Lorsque la demande fut reçue, la cour reconnut que la demande pour que la décision de la CAI soit cassée était à ce point justifiée qu'elle décida d'agir ainsi sans qu'aucune argumentation ne soit présentée.

L'affaire «Gill» traite en fait du point jusqu'où peut aller la Commission pour réexaminer ses propres décisions lorsqu'elle est convaincue qu'il y a eu déni de justice naturelle. La deuxième affaire est une indication du danger d'expulser du pays des personnes revendiquant le statut de réfugié qui ont demandé une révision judiciaire, avant que celle-ci soit entendue.

À la page 12 de mon mémoire j'aborde la catégorie suivante de non-admissibilité, soit les dispositions relatives à l'avis d'interdiction de séjour.

L'avis d'interdiction de séjour exige des personnes qui ont commis des infractions mineures à la Loi sur l'immigration qu'elle quittent le pays. Une ordonnance d'expulsion a pour effet d'interdire à la personne expulsée de revenir au Canada sans le consentement écrit du Ministre.

On a jugé que ces dispositions étaient trop sévères, c'est pourquoi lorsque l'ancienne loi a été abrogée et que la Loi sur l'immigration de 1976 a été adoptée, les dispositions ont été incluses afin de permettre aux personnes qui n'avaient commis que des infractions mineures à la loi soient instruites de quitter le Canada sans autre restriction quant à leur possibilité de revenir au pays et de demander à y être admises de nouveau.

Selon le Ministre, les demandeurs de statut de réfugié qui ne sont pas de véritables réfugiés ont abusé des dispositions relatives à l'avis d'interdiction de séjour, retardant ainsi la procédure de renvoi par le simple fait d'aller à une enquête, de faire preuve de leur bonne volonté à quitter le Canada, de recevoir un avis d'interdiction de séjour et de refuser de quitter le Canada, ce qui nécessite ainsi une deuxième enquête.

Je crois que toute personne qui, à l'avenir, ne respectera pas un avis d'interdiction de séjour ne pourra faire une demande de statut de réfugié.

Comme je l'indique à la page 13 de mon mémoire, si l'on tient compte du fait que toutes les autres dispositions relatives à la non-admissibilité ne permettront pas de faire certaines demandes de statut de réfugié, le nombre de personnes qui ne pourront faire de demande de réfugié en raison des critères de l'avis d'interdiction de séjour est tellement peu élevé qu'il est, à mon avis, négligeable.

D'autre part, l'élimination de la non-admissibilité de l'avis d'interdiction de séjour nous obligera à tenir une deuxième enquête pour les personnes qui n'ont pas respecté les avis d'interdiction de séjour.

Il s'agit là, selon moi, d'un inconvénient et d'un coût relativement mineur si vous prenez en considération les énormes conséquences du refus d'accorder à quelqu'un la possibilité de faire une demande de statut de réfugié tout simplement parce qu'elle ne respecte pas l'avis d'interdiction de séjour.

Après tout, comme je le souligne dans mon mémoire, les personnes qui ont reçu un avis d'interdiction de séjour se sont parfois présentées à leur enquête convaincues qu'elles n'avaient

[*Text*]

believe that they can go to a safe third country where there is a relative or a friend and not have to return home.

It is only after obtaining the Departure Notice that they become aware of the fact that the only place they can go outside Canada is the country in which they have a well-founded fear of persecution.

On page 14, I move to the issue of correcting screening errors. This has to do with the provisions of staying execution of Removal Orders for only 24 hours, under proposed paragraph 51(1)(b), and the requirement that motions for leave to appeal or leave to apply for judicial review be successful before any judicial review or appeal be launched in any case. In respect of removal orders, it is judicial review which must be applied for, because that is how you apply to set aside a Removal Order.

Quite bluntly, I suggest that the minister can't have his cake and eat it, too. If you are going to restrict applications for judicial review by a leave requirement, it is inappropriate to say that the person who is applying for leave is going to be removed from the country within 24 hours of the Removal Order being made.

There are two categories of judicial review. When you deal with a judicial or semi-judicial decision, judicial review is by application to the Federal Court of Appeal, under Section 28 of the Federal Court Act. When you apply for judicial review of an administrative decision by an immigration official, it is under Section 18, which takes you to the Federal Court (Trial Division).

We accept that a great many applications for judicial review of judicial or semi-judicial decisions in the Federal Court of Appeal have been without merit. It is clear that vast numbers of them are refused without applicants showing up, and vast numbers are dismissed by the court when claimants or applicants do show up.

Nonetheless, in light of what happened in the *Kumar* case—Kumar being the man who was removed before his application for judicial review was heard but was then successful in his application, even though he was not present—we suggest that it is inappropriate to have both the leave requirement and the removal of the claimant within 24 hours. We suggest the leave requirement is sufficient and appropriate for applications to the Federal Court of Appeal for removal of judicial or semi-judicial decisions. The person who is seeking leave for appellant judicial review by the Federal Court of Appeal must be allowed to remain in Canada until the motion for leave is heard and disposed of, and, if it is successful, until the actual application for judicial review is determined.

At page 16, I deal with the issue of the appointment and tenure of Immigration and Refugee Board members. I will not repeat what Mr. Rankin said, except to say that I concur with him.

[*Traduction*]

pas un problème sérieux devant elles. Elles croyaient peut-être en toute honnêteté qu'elles pouvaient se rendre dans un pays tiers désigné comme sûr où se trouve un ami ou parent, et qu'elles n'étaient pas obligées de retourner chez elles.

Ce n'est qu'après avoir reçu l'avis d'interdiction de séjour qu'elles se sont rendu compte que le seul pays où elles pouvaient se rendre, en dehors du Canada, est en fait le pays où elles craignent, avec raison, d'être persécutées.

À la page 14, je parle de la rectification des erreurs de la méthode de sélection. Je fais allusion aux dispositions relatives à l'ajournement pour 24 heures seulement de l'exécution des ordonnances de renvoi, en vertu de l'alinéa 51(1)(b) du projet de loi, et de l'obligation que les demandes d'autorisation d'appel ou d'autorisation de demandes de révision judiciaire ou appel soit interjeté. En ce qui a trait aux ordonnances de renvoi, il faut faire une demande de révision judiciaire pour les faire annuler.

Je dirais directement au Ministre qu'il faut savoir choisir. Si vous voulez limiter les demandes de révision judiciaire par une demande d'autorisation, il ne convient pas de dire que la personne qui fait la demande d'autorisation doit être expulsée du pays dans les 24 heures qui suivent la délivrance de l'ordonnance de renvoi.

Il y a deux catégories de révision judiciaire. Lorsque vous traitez d'une décision judiciaire ou semi-judiciaire, la révision judiciaire a lieu à la suite d'une demande auprès de la Cour fédérale d'appel, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Lorsque vous demandez une révision judiciaire d'une décision administrative par un agent d'immigration, vous le faites en vertu de l'article 18, ce qui vous amène devant la Cour fédérale (Division de première instance).

Nous reconnaissons qu'un grand nombre de demandes de révision judiciaires ou semi-judiciaires devant la Cour d'appel fédérale n'étaient pas fondées. Il est évident qu'un grand nombre de ces demandes a été rejeté sans que les intéressés se soient présentés, et que d'autres demandes ont été écartées par la Cour lorsque les intéressés se sont présentés.

Quoi qu'il en soit, après ce qui s'est passé dans l'affaire «Kumar»—Kumar étant la personne renvoyé avant que sa demande de révision judiciaire air été entendue mais dont la demande a ensuite été accueillie, bien qu'elle n'ait pas été présentée—nous pensons qu'il ne convient pas de conserver à la fois les exigences en matière de la demande d'autorisation et le renvoi du demandeur dans les 24 heures. Selon nous, les exigences relatives à la demande d'autorisation sont suffisantes pour les demandes de renvoi de décisions judiciaires ou semi-judiciaires devant la Cour d'appel fédérale. La personne qui essaye d'obtenir une révision judiciaire pour l'appelant par la Cour fédérale d'appel, doit avoir l'autorisation de rester au Canada jusqu'à ce que la demande d'autorisation soit entendue et qu'une décision soit prise, et, si elle est accueillie, jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la demande de révision judiciaire.

À la page 16 du mémoire, je traite de la nomination et du mandat des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Je ne répéterai pas ce que M. Rankin a déjà dit, si ce n'est pour approuver ses paroles.

[*Text*]

At page 18, I point out some of the issues with respect to a court of record being more than just the jurisdictional possibility of re-opening a claim to reconsider it, if the members of the tribunal are convinced it is wrong. There is the whole issue of who you get to apply for the Court.

The membership on the Refugee Division is more likely to consist of high-quality people if they are to be members of a tribunal which has the status of a court of record, with the ability to develop a body of case law, forming precedents, which will hopefully direct them toward consistent decisions.

At page 20, I go back to the issue of the court of record meaning that the Refugee Division will be able to reconsider its own previous decisions, if necessary, in order to grant fundamental justice.

I understand the minister's concern that, if the Refugee Division can reconsider its own decisions, there is a possibility that a flood of requests for reconsideration might stall the process. But, I suggest that that possibility is not a reasonable one.

I suggest that, if the Refugee Division is a court of record, requests for reconsideration should be conducted in a manner which ensures that they cannot be used as a delaying tactic to avoid removal by claimants who do not have meritorious refugee claims.

That can be done for reasons which are both human and procedural. The procedural ones are those whereby if a request for reconsideration is made to the Refugee Division, it must be made in writing, with the documents to be prepared by the claimant, with no assistance from the department. It must be filed and served, or delivered to the Board for consideration by the two members who heard the case the first time.

I suggest that it can be done speedily and without affording an opportunity for unreasonable delay.

If everything is going to be done by documentation, what we are talking about is having the two members of the Refugee Division who originally heard the case read the documents to see if there has been a dramatic change in circumstances since the original decision. Only a short period of time is needed by the members to reconsider whether they have made a mistake.

The human part of this procedure, which I suggest will prevent abuse, is this: you are asking people who have made a difficult decision to accept and publicly recognize that they are wrong. That is not done often. In the Supreme Court of British Columbia, it is possible to have judges vary orders they have made where there has been a substantial change in circumstances. People do not ask for it often, because it is very rarely done. You have to show the judge that there has been a substantial error, and human nature is such that it is difficult to do that.

But, where there has been a dramatic public change in the country of origin, Refugee Division members will do that, and they should do that. We should allow them to do that, because that is our commitment to refugees.

[*Traduction*]

À la page 18, je souligne certains points relatifs à une cour d'archives et précise qu'une telle cour représente davantage que la simple possibilité du point de vue de la compétence de réexaminer une demande, si les membres du tribunal sont convaincus d'une erreur. Il y a également toute la question de la personne qui fait la demande à la cour.

Les membres de la section du statut se composeront probablement de personnes très conpétentes si elles doivent être membres d'un tribunal qui sera une cour d'archives, avec les aptitudes nécessaires pour créer des précédents qui les orienteront, espérons-le, vers des décisions cohérentes.

À la page 20 du mémoire, je reviens sur la question de la cour d'archives; je précise que la section du statut sera en mesure de réexaminer ses propres décisions, s'il y a lieu, afin de respecter les principes de justice fondamentale.

Je comprends les préoccupations du Ministre selon lesquelles, si la section du statut peut réexaminer ses propres décisions, il risque d'y avoir une grande quantité de demandes en ce sens qui pourraient embouteiller le système. Toutefois, je crois que ce risque n'est pas plausible.

Je propose que, si la section du statut devient une cour d'archives, les demandes de réexamen soient exécutées de façon à s'assurer qu'elles ne sont pas une tactique visant à éviter le renvoi des demandeurs non admissibles.

Il est possible d'agir ainsi pour des raisons à la fois humaines et de procédure. Les raisons de procédure sont celles qui prévoient qu'une demande de réexamen transmise à la section du statut doit l'être par écrit, les documents devant être rédigés par le demandeur, sans l'aide du Ministère. Ces documents doivent être déposés ou livrés à la Commission afin d'être examinés par les deux membres qui ont entendu la première fois cette affaire.

Je propose que cela soit fait de façon diligente sans permettre des retards injustifiés.

Si tout devra se faire à partir de documents, dans ce cas les deux membres de la section du statut qui ont déjà entendu l'affaire, liront les documents afin de constater s'il y a eu d'importants changements aux circonstances depuis la première décision. Il ne leur faut donc qu'une courte période pour réexaminer le dossier afin de conclure s'ils ont fait une erreur.

La partie humaine de cette procédure, qui, à mon avis, évitera les abus, est la suivante: vous allez demander à des personnes qui ont pris une décision difficile d'accepter et de reconnaître publiquement qu'ils ont tort. Cela ne se fait pas souvent. À la Cour suprême de la Colombie-Britannique, il est possible que des juges modifient les ordonnances qu'ils ont émises lorsqu'il y a eu un changement important de circonstances. Ce n'est pas souvent qu'on en fait la demande, car cela a lieu rarement. Il faut démontrer aux juges qu'il y a eu erreur importante, et la nature humaine est telle qu'il est difficile d'agir ainsi.

Toutefois, lorsque d'importants changements ont eu lieu dans le pays d'origine, les membres de la section du statut agiront ainsi. Nous devrions en effet leur permettre d'agir de la sorte, car tel est notre engagement envers les réfugiés.

[*Text*]

I have also suggested that the court of record status would allow the Refugee Division, in very dramatic circumstances, to allow a whole class of claimants—and again I refer back to the potential for the Bahai claimants, or some other relatively large set of claimants who are readily identifiable—to put before the Board evidence that there has been a really dramatic change in their country of origin.

The Board's rules, rules which will have the force of law, can provide that this power be exercised only by a certain few of the Refugee Division, perhaps the Vice-Chairman and Assistant Vice-Chairman, thus avoiding any opportunity for abuse, with the claimants having to do all the documentary and leg work.

At page 23 I talk about the issue of correcting errors made at the full hearings, again dealing partially with that reconsideration issue, but also dealing with the issue respecting the leave requirement.

The Refugee Division's decisions are going to be judicial decisions or quasi-judicial decisions. They will be reviewed by the Federal Court of Appeal on an appeal.

There is a provision in the Legislation that the appeal is to the Federal Court of Appeal, with leave to be obtained first, upon written motion.

That was what came out of the study conducted by the Legislative Committee. But, on Third Reading, the minister moved to insert subsection 83.3(1.1).

This is truly an astounding provision. We have no objection to the other provisions of Section 83.3, those dealing with the appeal to the Federal Court of Appeal, appeal by leave only, leave to be sought by motion in writing; but the stunning portion of subsection (1.1) is that the Refugee Division gets to reopen the issue of whether there was a credible basis.

That will put counsel before the Refugee Division in a particularly difficult situation. If counsel is aggressive and obnoxious to the tribunal, or if the claimant is obnoxious to the tribunal, the Refugee Division gets to reopen an issue which was closed weeks before.

The screening tribunal decided the issue of credible basis. That is how the claimant got to the full hearing.

Subsection 83.3 (1.1) allows the Refugee Division to reject the claim on the ground of there being no credible basis, thus eliminating the possibility of appeal. The important thing about not having a right to appeal is that then the claimant may be deported only 24 hours after the decision is made by the Refugee Division to reject the claim.

We suggest that that is totally unreasonable, and we suggest, further, that that is probably a violation of Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms.

Going on to page 26 of our brief, I come to an issue that Phil dealt with and to which I have alluded, that being the requirement that there be leave to seek judicial review of administrative decisions.

[*Traduction*]

J'ai également laissé entendre que la désignation de «cour d'archives» donnerait la possibilité à la section du statut, dans des circonstances remarquables, de permettre à toute une catégorie de demandeurs—je fais une nouvelle fois allusion aux Bahais ou à d'autres grands groupes de demandeurs facilement identifiables—de présenter devant la Commission des preuves selon lesquelles leur pays d'origine a connu de profonds changements.

Les règlements de la Commission, qui ont force de loi, peuvent stipuler que ce pouvoir ne peut être exercé que par certains membres de la section du statut, peut-être le vice-président et le vice-président adjoint, ce qui éviterait ainsi tout risque d'abus, les demandeurs devant préparer tous les documents et effectuer le travail de recherche.

À la page 23 de mon mémoire, je parle de la rectification des erreurs faites aux audiences. J'aborde en partie la question du réexamen et celle des critères relatifs à l'autorisation.

Les décisions de la section du statut seront d'ordre judiciaire ou quasi-judiciaire, et réexaminées par la Cour d'appel fédérale en cas d'appel.

La loi prévoit que l'appel ira devant la Cour d'appel fédérale, l'autorisation devant être obtenue au préalable, sur motion écrite.

C'est ce qui est ressorti de l'étude entreprise par le Comité législatif. Toutefois, en troisième lecture, le Ministre a proposé d'insérer le paragraphe 83.3(1.1).

Il s'agit là de dispositions vraiment renversantes. Nous ne nous opposons pas aux autres dispositions de l'article 83.3 qui traitent de l'appel à la Cour d'appel fédérale, de la demande d'autorisation d'appel, de l'appel par motion par écrit; toutefois, nous sommes étonnés par la partie du paragraphe 1.1 qui précise que la section du statut peut réexaminer la question du fondement de la demande.

Cette situation risque de mettre l'avocat devant la section du statut dans une position particulièrement difficile. Si l'avocat est agressif et odieux envers le tribunal, ou bien si le demandeur est odieux envers le tribunal, la section du statut peut réexaminer une question réglée plusieurs semaines auparavant.

Le tribunal de sélection a pris une décision sur la question du fondement du cas. C'est ainsi que le demandeur a eu une audition complète.

Le paragraphe 83.3(1.1) permet à la section du statut de rejeter la revendication sous prétexte qu'il n'y a pas un minimum de fondement, éliminant ainsi la possibilité de faire appel. Le fait de ne pas avoir le droit d'appel signifie que le demandeur peut être expulsé 24 heures seulement après la décision de la section du statut de rejeter la demande.

Selon nous, ceci est tout à fait inacceptable, et nous insinuons, d'autre part, qu'il s'agit peut-être là d'une violation de l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

À la page 26 de notre mémoire, j'en viens à un point sur lequel Phil s'est déjà étendu et auquel j'ai fait allusion, à savoir l'obligation de faire une demande d'autorisation pour obtenir une révision judiciaire des décisions administratives.

[*Text*]

We don't quarrel with the requirement that there be leave to take judicial review proceedings in the Federal Court of Appeal against judicial or quasi-judicial decisions. That is not in issue. What is in issue is whether we must get leave to review administrative decisions by departmental employees.

There has been no abuse suggested. There has been no large number of applications dismissed by the Federal Court (Trial Division).

Because the motion for leave to take judicial review proceedings in the Trial Division must be made wholly in writing, that motion for leave is going to be more difficult to do than the actual application itself, because, in the actual application itself, if leave is granted, at least the applicant gets to appear before the judge in person and doesn't have to provide a full written argument.

There is, to my mind, no justification for a leave requirement in judicial review in the Trial Division. Only one judge sits. So, there is really no saving of time. We are going to have judges spend more time doing both leave determinations and determinations of the full application than we will if we just get rid of the leave requirement and let the judges hear the full application first off.

When you must seek leave in the Federal Court of Appeal, one judge is going to act as the screen, to decide whether three judges need to hear the whole application. That is not true in the Trial Division.

More judicial time will be wasted, unless junior Immigration official decisions will be corrected by senior officials.

Our proposal is: either abolish the leave requirement for applications under Section 18 of the Federal Court Act or make the time limitation run only when somebody authorized by the minister to do so has given clear notice that they are not prepared to reconsider their decision.

It is a sort of "Go to court or shut up" kind of notice.

At least then the minister can be allowed the opportunity to have internal administrative review and at least our clients can be afforded the opportunity to seek it without having to go to all the trouble and cost of taking legal proceedings in the Federal Court (Trial Division).

The final two issues I deal with, at page 28, are with respect to landing applications by persons recognized to be refugees.

The first issue relates to the distinction between subsection 48.04(1) and subsections 48.05(1) and (2).

Subsection 48.04(1) deals with the right of recognized refugees in Canada to generally apply for landing as immigrants from within Canada. Subsections 48.05(1) and (2) deal with the right to apply for landing by those claimants who have at first been rejected as ineligible for coming through a

[*Traduction*]

Nous n'avons rien à redire sur l'exigence d'une demande d'autorisation pour procéder à une révision judiciaire devant la Cour d'appel fédérale d'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire. Le problème n'est pas là. Nous nous demandons toutefois si nous devons obtenir l'autorisation de réexaminer les décisions administratives par les employés du Ministère.

Des cas d'abus n'ont aucunement été suggérés. La Cour fédérale (Division de première instance) n'a pas rejeté un grand nombre de demandes.

Du fait que la demande d'autorisation pour procéder à une révision judiciaire à la Division de première instance doit être faite intégralement par écrit, elle sera plus difficile à remplir que la demande elle-même, car, dans la demande réelle, si l'autorisation est accordée, l'intéressé peut au moins se présenter devant le juge en personne et n'est pas tenu de présenter des arguments par écrit.

Selon moi, rien ne justifie l'obligation de faire une demande d'autorisation dans le cas d'une révision judiciaire devant la Division de première instance. Un seul juge siège à cette division. On ne gagne donc pas vraiment de temps. Nous aurons des juges qui consacreront davantage de temps à prendre des décisions sur les demandes d'autorisation et les demandes elle-mêmes, que si nous en consacrions si nous nous débarrassions de l'obligation de faire une demande d'autorisation et laissions les juges entendre tout d'abord la demande intégrale.

Lorsque vous faites une demande d'autorisation devant la Cour d'appel fédérale, un juge procède à une sorte de sélection, à savoir qu'il va décider si trois juges ont besoin d'entendre l'ensemble de la demande. Ce n'est pas vrai dans le cas de la Division de première instance.

Les tribunaux gaspilleront ainsi davantage de temps, à moins que les décisions des agents d'immigration subalternes soient rectifiées par des agents supérieurs.

Nous proposons donc ceci: soit supprimer les exigences relatives à l'autorisation en ce qui a trait aux demandes en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, soit ne faire démarrer le délai accordé qu'à partir du moment où une personne autorisée par le Ministre à agir ainsi a clairement laissé entendre qu'elle n'était pas prête à réexaminer sa décision.

C'est un peu une sorte d'avis qui veut dire «Allez en cour et taisez-vous».

Le Ministre aura au moins la possibilité d'avoir une révision administrative interne et nos clients pourront quant à eux l'obtenir sans être obligés d'assumer les coûts qui en résulteraient s'ils devaient aller devant la Cour fédérale (Division de première instance).

À la page 28 de mon mémoire, je traite des demandes de droit d'établissement faites par des personnes à qui le statut de réfugié est accordé.

Le premier point concerne la distinction entre la paragraphe 48.04(1) et les paragraphes 48.05(1) et (2).

Le paragraphe 48.04(1) précise le droit des personnes auxquelles le statut de réfugié a été reconnu au Canada et qui peuvent faire une demande de droit d'établissement en tant qu'immigrant depuis le Canada. Les paragraphes 48.05(1) et (2) traitent quant à eux du droit de faire une demande de droit

[*Text*]

safe third country, but who have then returned to Canada from the safe third country, having perhaps been refused admission into that safe third country, which allows them to re-enter the refugee stream.

It is not often recognized that a person's recognition as a refugee in Canada does not entitle that person to remain in Canada. The Convention does not require that, and our Act has never vested a right to remain upon recognition, either.

The provision in the Act of a right to apply for landing is acceptable to us. This is the first time that refugees recognized in Canada have a right to apply for landing, and that is good. Both sections say that if the refugee recognized in Canada is not inadmissible, and none of his family members are inadmissible, the Immigration officer who receives the application for landing shall grant landing. That provision is acceptable to us.

The first thing we disagree with is the provision which says that if the claimant has had to suffer through the department's attempt to remove him to a safe third country, and has then been allowed back into our refugee determination process, that claimant, and now recognized refugee, is going to be discriminated against by being given only 30 days, after recognition, to apply for landing.

That means that within 30 days, that claimant has to show financial responsibility, good health, et cetera, all of which may be very difficult for that person to do within 30 days of recognition status.

We understand the minister's policy. It is an attempt to dissuade persons who make claims after coming through a safe third country from coming through that safe third country. We want them to seek recognition and protection abroad, and then apply for landing from abroad.

However, there may be very good reasons for refugees coming through the safe third country and coming on to Canada. They may be seeking to rejoin close family members who are in Canada. In the Legislation, we set out, as an objective of our administration of immigration policy, the intent to re-unite Canadian citizens and permanent residents with their close relatives abroad.

Given that, I suggest that it is perfectly natural that a refugee claimant who has been required to leave his country of origin will come here to seek recognition, even if that means he must go through a safe third country. We should not discriminate against them, after they are recognized, for doing so.

The final issue I have, at page 30, is the issue respecting the recognized refugee who is applying for landing not being able to get it if any member of the applicant's family is inadmissible.

[*Traduction*]

d'établissement pour les demandeurs qui ont été la première fois considérés comme non admissibles car en provenance d'un pays tiers désigné comme sûr, mais qui ont été renvoyés au Canada par ce pays, après, peut-être, s'être vus refuser l'admission dans ce pays tiers désigné comme sûr, ce qui leur permet de rentrer au Canada en tant que réfugiés.

Il est rare que le fait de reconnaître à une personne le statut de réfugié au Canada ne lui permette pas de rester au Canada. La Convention ne l'exige pas, et notre loi n 'a jamais accordé le droit de rester une fois le statut de réfugié accordé.

Nous jugeons acceptables les dispositions de la loi prévoyant le droit de demander le droit d'établissement. C'est la première fois que des réfugiés reconnus comme tels au Canada peuvent demander le droit d'établissement, et c'est là une bonne chose. Les deux articles précisent que si une personne à qui le statut de réfugié au Canada a été reconnu est admissible, et qu'aucun des membres de sa famille ne fait partie d'une catégorie de gens non admissibles, l'agent d'immigration qui reçoit la demande de droit d'établissement doit accorder ce droit d'établissment. Nous trouvons ces dispositions acceptables.

Toutefois, nous ne sommes pas d'accord avec les dispositions qui précisent que lorsque le demandeur a été la victime des tentatives du Ministère de le renvoyer dans un pays tiers désigné comme sûr et qu'il a été autorisé à refaire une demande de statut de réfugié, cette personne, à qui on a désormais reconnu le statut de réfugié, va faire l'objet de discrimination puisqu'elle n'aura que 30 jours pour faire sa demande de droit d'établissment, une fois son statut de réfugié reconnu.

Cela signifie que dans ce délai de 30 jours, cette personne doit prouver ses responsabilités financières, sa bonne santé, etc., ce qui peut être très difficile.

Nous comprenons la politique du Ministère qui vise à dissuader des personnes qui présentent des demandes après s'être rendues dans un pays tiers désigné comme sûr et en être revenues. Nous voulons que ces personnes se fassent reconnaître le statut de réfugié et obtiennent protection à l'étranger, puis demandent le droit d'établissement depuis l'étranger.

Toutefois, les raisons pour lesquelles des réfugiés viennent au Canada en passant par un pays tiers désigné comme sûr sont peut-être très bonnes. Ils cherchent peut-être à retrouver des membres de leur famille proche installés au Canada. Dans la loi, nous précisons, en tant qu'objectif de notre administration de la politique relative à l'immigration, l'intention de réunir les citoyens canadiens et les résidents permanents avec leurs proches parents à l'étranger.

Ceci étant, selon moi, il est parfaitement naturel qu'une personne demandant le statut de réfugié qui a dû quitter son pays d'origine, vienne ici pour que son statut de réfugié soit reconnu, même si cela signifie qu'elle doive se rendre dans un pays tiers désigné comme sûr. Nous ne devrions aucunement faire preuve de discrimination envers ces personnes, puisque le statut de réfugié leur a été reconnu.

Mon dernier point, que je précise à la page 30 du mémoire, porte sur les réfugiés dont le statut a été reconnu qui font une demande de droit d'établissement et qui ne peuvent l'obtenir si un membre de leur famille n'est pas admissible.

[*Text*]

I ask you to bear in mind that "inadmissible", in this context, could be applied to any member of the family who is a poor health risk, for instance. That is sufficient ground, apparently, to deny landing to the applicant and his family.

Another issue has to do with the definition of "applicant's family". It is not a defined term. The defined terms in the legislation and regulations, in respect of relationships between one person and another, are "assisted relative" and "family class".

We do not know what "family" means. It seems clear that it does not necessarily simply refer to people who are dependent members of the refugee applicant's family.

A refugee who has been recognized as such in Canada, and who is applying for landing, can be refused landing, because the application, while not referring to a dependent for whom a landing is sought, indicates that there is a member of the family, somewhere, who is inadmissible.

Therefore, we seek amendment of the two sections granting recognized refugees the right to landing, assuming both sections survive—and we have already argued that one of them should be struck out—such that those sections provide simply that the application be refused only if the refugee claimant and dependent members of the family are inadmissible.

Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: I note that the allotted time has all but expired. I am grateful that you have submitted such a complete and comprehensive brief. There is a lot here for us to consider.

I want to ask only one question.

Mr. Rankin, in your earlier remarks you expressed concern about the fact that counsel might not be available or that the choice of counsel might be limited at the eligibility, or prescreening, stage of the process. You indicated your concern about the quality of the counsel that might be chosen if the choice is left to the departmental officials.

Do you think it would be feasible, if that particular provision were retained substantially in its present form, to stipulate that the Canadian Bar Association of the particular province would recommend the lawyers who would be available? Would that improve the process?

Mr. Rankin: I think it should be handled in the same way as it currently is for Legal Aid, which is to provide counsel from the Legal Aid Office, whoever is prepared to take the case.

If anybody is going to appoint counsel, it ought to be an independent society, such as the Legal Aid Society. It can determine the eligibility of counsel and then appoint counsel. If the Canadian Bar Association were to provide a list, I don't think it would solve much.

I don't think the Refugee Division should be able to decide, rigidly, who is ready, willing and able to go ahead with a case.

[*Traduction*]

Je vous demande de considérer le fait que «non admissible», dans ce contexte, peut s'appliquer à tout membre de la famille en mauvaise santé, par exemple. Il s'agit, apparemment, d'une raison suffisante pour refuser le droit d'établissement à l'intéressé et à sa famille.

Je voudrais également aborder un autre point concernant la définition de «famille du réquérant». Il ne s'agit pas d'un terme bien défini. Les termes définis dans la loi et dans les règlements, en ce qui a trait aux rapports entre une personne et une autre, sont «parent aidé» et «catégorie de la famille».

Nous ne savons pas ce que signifie «famille». Il est évident que cela ne fait pas nécessairement et tout simplement allusion aux personnes qui sont des membres à charge de la famille du requérant du statut de réfugié.

Le droit d'établissement peut être refusé à une personne à qui on a reconnu le statut de réfugié au Canada sous prétexte que la demande, bien que ne faisant pas référence à une personne à charge pour laquelle le droit d'établissement est rechercé, précise qu'un membre de la famille, quelque part, n'est pas admissible.

Par conséquent, nous voulons obtenir un amendement aux deux paragraphes afin d'accorder aux personnes dont le statut de réfugié est reconnu, le droit d'établissement, à supposer que ces deux paragraphes survivent—et nous avons déjà fait savoir que l'un d'entre eux devrait être supprimé—de sorte que ces paragraphes précisent tout simplement que la demande ne peut être refusée que si le demandeur du statut de réfugié et les personnes à charge de la famille ne sont pas admissibles.

Merci, madame la présidente.

La présidente: Je remarque que le temps accordé est épuisé. Je vous remercie d'avoir présenté un mémoire aussi complet et détaillé. Ce mémoire comporte bien des choses à prendre en considération.

Je voudrais tout simplement poser une question.

M. Rankin, dans vos premières observations, vous vous dites préoccupé par le fait qu'un avocat pourrait ne pas être libre et que le droit à un avocat pourrait être limité à l'étape de la recevabilité ou de la présélection. Vous vous dites également préoccupé par la qualité de l'avocat qui pourrait être choisi, si ce choix est laissé aux fonctionnaires du Ministère.

Pensez-vous qu'il soit faisable, au cas où ces dispositions particulières seraient maintenues dans leur forme actuelle, de préciser que l'Association du barreau canadien de la province particulière devrait recommander les avocats qui seraient libres? Cela améliorerait-il les choses?

M. Rankin: Je pense que cela devrait être fait de la même façon que dans le cas de l'aide juridique.

Si quelqu'un doit nommer un avocat, ce devrait être une association indépendante, par exemple l'Association professionnelle des avocats. Elle peut prendre une décision quant à l'admissibilité de l'avocat et en nommer un. Je ne crois pas que même si l'Association du barreau canadien fournissait une liste, cela changerait les choses.

Je ne crois pas non plus que la section du statut devrait être en mesure de décider, de façon stricte, qui est prêt, désireux et

[*Text*]

Generally speaking, I think they should be able to refuse an adjournment where it is unreasonable, but I don't think they should be able to then appoint counsel.

There may be 75 per cent, or more, of these claimants who cannot afford counsel. So, why don't we, at the beginning of the process, allow the Legal Aid Societies of each province to appoint counsel.

The Chairman: Thank you. Senator Doyle, please.

Senator Doyle: I have a couple of questions having to do with the people who are appointed to make the system work. It is something that we have been hearing about in bits and pieces for the past several weeks. Questions were raised on this topic in Edmonton, yesterday, and they have been raised again here, today.

We have been told that the people who go into the field to help select refugees who can come to Canada from camps, and what have you, are nothing but visa officers who are not experienced enough to do the job.

Our friends from MOSIAC told us that we need better training for people who are going to be making the decisions in these cases. They suggested that there be prescribed courses, and if we had not run out of time, I would have asked whether they had in mind a degree course.

This afternoon, in your presentation, we heard the word "patronage".

So, what I want to ask you is this: What do you know about patronage and how it works in the system of appointing officers who make judicial decisions concerning the future of refugees?

Mr. Rankin: I really don't know a lot about it. But, because of our experience, or perhaps our prejudices, seeing the people who are making the decisions and their associations with whoever happens to be the government of day, we feel that that is a reality.

In order to avoid patronage, I think judicial committees or appointment committees, with screening by the Canadian Bar Association of appointees, would be a good first step.

Senator Doyle: You think that screening by the Canadian Bar Association would totally remove the politics?

Mr. Rankin: No, I don't think it would at all. The Canadian Bar Association is composed of lawyers, and lawyers are politicians, in a way. But, there has to be a process whereby it is not just a straight cabinet appointment.

I don't want to see another Bork Hearing for an Immigration Appeal Board appointment, but, I do want to see people of goodwill in the job.

When Mr. Stark came out here from the Refugee Status Advisory Committee, I always said that he would be a good

[*Traduction*]

en mesure de s'occuper d'une affaire. En règle générale, je crois qu'elle devrait être en mesure de refuser un ajournement, lorsque cela est justifié, mais je ne pense pas qu'elle devrait pouvoir nommer un avocat.

Il se peut que 75 pour cent, voire davantage, des demandeurs ne peuvent se permettre les services d'un avocat. Dans ce cas, pourquoi ne permettons-nous pas, au début de la procédure, aux associations professionnelles d'avocats de chaque province de nommer un avocat.

La présidente: Merci. Sénateur Doyle, à vous la parole.

Le sénateur Doyle: Je voudrais poser deux ou trois questions sur les personnes qui sont nommées afin de permettrre au système de fonctionner. Nous en avons entendu parler par bribes ces dernières semaines. Certaines questions ont été soulevées à ce sujet à Edmonton, hier, et ici même, aujourd'hui.

On nous a dit que les personnes qui se lancent dans ce milieu afin de participer à la sélection des réfugiés qui viennent au Canada en provenance de camps, et d'ailleurs, ne sont rien d'autres que des agents des visas qui n'ont pas suffisamment d'expérience.

Nos amis de MOSIAC nous disent que nous ferions mieux de former des personnes qui devront par la suite prendre des décisions concernant les réfugiés. On nous a suggéré de mettre en place des cours; si nous avons suffisamment de temps, je leur demanderai s'ils pensent plus précisément à un cours menant à un grade.

Cet après-midi, dans votre exposé, nous avons entendu prononcer le mot «favoritisme».

Je voudrais vous poser la question suivante: Que pouvez-vous nous dire sur le favoritisme et comment fonctionne-t-il dans le système de nomination des agents qui prennent des décisions judiciaires concernant l'avenir des réfugiés?

M. Rankin: Je n'en sais pas grand-chose. Toutefois, en raison de notre expérience, ou peut-être de nos préjugés, nous pensons qu'il y a favoritisme rien qu'à voir les personnes qui prennent les décisions et leur association avec d'autres personnes qui se trouvent faire partie du gouvernement du jour.

Afin d'éviter tout favoritisme, je pense que la première chose serait de mettre en place des comités judiciaires ou de nomination, avec un système de sélection des personnes mises en candidature par l'Association du barreau canadien.

Le sénateur Doyle: Pensez-vous vraiment qu'une sélection de la part de l'Association du barreau canadien éviterait toute ingérence politique?

M. Rankin: Non, pas du tout. L'Association du barreau canadien est composée d'avocats, et en quelque sorte les avocats sont des politiciens. Toutefois, il faut mettre en place une méthode qui permettrait d'éviter des nominations faites directement par le Cabinet.

Je ne veux pas voir une autre audience Bork pour une nomination à la Commission d'appel de l'immigration; je veux voir des personnes travailler de bonne volonté.

Lorsque M. Stark est venu du Comité consultatif du statut de réfugié, j'ai toujours dit qu'il serait l'homme idéal pour ce

[*Text*]

man for that particular committee. He would be a good man to help in the selection of our new Refugee Determination Board, I think.

Senator Doyle: Was Mr. Stark himself not a political appointment?

Mr. Rankin: He probably was.

Senator Doyle: Was he not the Executive Assistant to a Cabinet Minister?

Mr. Rankin: Yes. His appointment was a good one, in my opinion.

I am not saying that every political appointment is bad; they may be bad or good. But, there has to be a group which has criteria other than they were executive assistants, or they were close friends, or they were politicians who had fallen on hard times, or whatever; there have to be other criteria.

The appointment may smack of patronage, the appointee may be a friend of the government, but you still may have a good appointment in spite of that. However, there are no guarantees.

Senator Doyle: I quite agree with you, sir. However, I see a contradiction in your argument.

You say in your report that there is a real danger if we allow people to make political appointments that will last only five years, but that we will be protected if we appoint them for ten years.

Mr. Rankin: Slightly better protected.

Senator Doyle: Slightly better protected. I'm sorry; I don't want to put words into your mouth.

But, five years is usually about the life of a government, and if a government is inclined—and you suggest that governments of all stripes have been so inclined—to put in their political choices, whether they are good or bad appointees, and they are put in for five years, then they automatically are out; they are not sustained for five years into the next government.

Mr. Rankin: I understand what you are saying.

Senator Doyle: Is there not some rescue from this political interference by having the appointments for only five years?

Mr. Rankin: But, we want people to make decisions based on what they feel and not on their career objectives. If their career objective is to get a second five-year appointment and the government of the day has a particular bent—and this government has a particular bent as far as refugees are concerned, in my opinion—then that may influence their decision.

I want someone who is in for ten years and that's it. Government makes its decision. The appointee is screened by non-political processes. He is appointed for ten years, and he can't be touched, except by an Order-in-Council, or for cause. That will give him the independence he needs to make his decisions

[*Traduction*]

comité particulier. Il faciliterait certainement la sélection de notre nouvelle Commission de détermination du statut de réfugié.

Le sénateur Doyle: La nomination de M. Stark était-elle politique?

M. Rankin: Probablement.

Le sénateur Doyle: N'était-il pas le chef de cabinet d'un ministre?

M. Rankin: En effet. Selon moi, sa nomination était une bonne chose.

Je ne veux pas dire par là que toutes les nominations politiques sont mauvaises, il peut y en avoir de bonnes comme de mauvaises. Toutefois, il faut des critères outre celui d'être chef de cabinet, ou bien ami intime, ou encore politicien déchu, ou autre.

Il se peut qu'une nomination soit empreinte de favoritisme, que la personne nommée soit un ami du gouvernement. Cela n'empêcherait toutefois pas d'avoir une bonne nomination. Il faut néanmoins des garanties.

Le sénateur Doyle: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il y a toutefois une certaine contradiction dans ce que vous venez de dire.

Vous précisez dans votre rapport qu'il est dangereux de permettre à des personnes qui font des nominations politiques de ne rester en place que cinq ans, et que nous serions protégés si nous les nommions pour dix ans.

M. Rankin: Légèrement mieux protégés.

Le sénateur Doyle: Légèrement mieux protégés. Excusez-moi, je ne veux pas vous faire dire ce que vous ne voulez pas dire.

Toutefois, cinq ans représentent habituellement la durée d'un gouvernement, c'est pourquoi si un gouvernement a tendance—et vous laissez entendre que les gouvernements, de tous bords, ont toujours cette tendance—à faire des choix politiques, qu'ils soient bons ou mauvais, et que ces personnes sont en place pour cinq ans, elles devraient automatiquement partir après cette période. Elles ne seraient pas maintenues en place pendant cinq ans sous le gouvernement suivant.

M. Rankin: Je comprends ce que vous voulez dire.

Le sénateur Doyle: Le fait de ne nommer ces personnes que pour cinq ans ne constitue-t-il pas un moyen d'éviter une ingérence politique?

M. Rankin: Nous voulons que les personnes nommées prennent des décisions d'après ce qu'elles ressentent et non pas en fonction des objectifs de leur carrière. Si ces objectifs sont d'obtenir un deuxième mandat de cinq ans et que le gouvernement en place a un certain penchant—et ce gouvernement a un penchant particulier en ce qui concerne les réfugiés, selon moi—dans ce cas, cela pourrait influencer leurs décisions.

Je voudrais que quelqu'un soit en place pendant dix ans, un point c'est tout. Le gouvernement prendrait une décision, la personne nommée serait sélectionnée selon un processus non politique. Elle serait nommée pour une période de dix ans, et ne pourrait être touchée, sauf par un décret, ce qui lui donne-

[*Text*]

based on what he feels, rather than on what he thinks the agenda of the government is and whether there is a likelihood that he will be re-appointed.

Senator Doyle: That means that he can, with whatever prejudices he came in with, stay on for a minimum of ten years.

You also say that you would like to retain the present members of the IAB and move them to the IRB.

Is that correct?

Mr. Rankin: I could give you a list of the individual members and say: "Don't keep these ones, but keep the others." But, I am saying that I would feel better, frankly, if we had the re-appointment of the present group, although I can say that there are some individuals whom I don't wish to see re-appointed. But, take all of present members, and they will do a better job than the alternative, which would be to give the powers that be a kick at the can to do the whole Board. We will live with what we have.

Senator Doyle: That is a very interesting response, because the majority of the IAB were appointed by the present government.

Mr. Rankin: Yes.

Senator Doyle: I am having trouble with this argument. In the text, it says: "We want to be assured that it is not to be packed with members appointed by the 'blue computer' in the office of the Prime Minister." The "blue computer", to me, is certainly not Liberal.

Mr. Rankin: No.

Senator Doyle: So, it is the "blue computer" we are after, and we don't want to pack it; yet, the IAB already has a majority of members who have been appointed by the Progressive Conservative government, which wants to limit their time in office to only five years, thus giving whoever forms the next government the opportunity to dispose of them.

I am confused; that's all.

Mr. Rankin: I think there are some inconsistencies, but I don't think it is illogical.

The factors that went into appointing those people, and the circumstances under which they were appointed, are more favourable to independent decision-making than the current refugee backlog crisis which is precipitating changes in our immigration law right now.

I don't want a group, which sees its job as being the refugee policemen taking over the job of making these important decisions.

We have seen the present group operate, and it doesn't operate better or worse than a lot of the appointments in the past. We are prepared to live with them. At this point, I would rather have the group I know than a group I don't know.

If I were asked to, I could make up a list of those in British Columbia that I would like. But, I would rather roll this group

[*Traduction*]

rait ainsi l'indépendance dont elle a besoin pour prendre ses décisions en fonction de ce qu'elle ressent, et non pas en fonction du programme du gouvernement et de ses chances d'être nommée à nouveau.

Le sénateur Doyle: Cela signifie donc qu'elle peut rester en place pendant un minimum de dix années et apporter avec elle tous ses préjugés.

Vous avez par ailleurs indiqué vouloir conserver les membres actuels de la CAI et les déplacer à la CISR.

Est-ce exact?

M. Rankin: Je pourrais vous donner une liste de membres et vous dire: «Ne gardez pas ceux-là, mais gardez plutôt ceux-ci». Toutefois, je prétends que, honnêtement, je préférerais que le groupe actuel soit nommé à nouveau, même si parmi eux il y en a que j'aimerais voir partir. Toutefois, je dis qu'il vaut mieux prendre tous les membres actuels, qu'ils feront du bien meilleur travail que si l'on choisissait la solution de rechange qui consiste à mettre en place une toute nouvelle commission.

Le sénateur Doyle: Voilà une réponse très intéressante, car la majorité des membres de la CAI ont été nommés par le gouvernement actuel.

M. Rankin: En effet.

Le sénateur Doyle: Cet argument me cause quelques problèmes. Dans le texte, on peut lire: «Nous voulons l'assurance qu'elle ne sera pas composée de membres nommés par «l'ordinateur bleu» du bureau du Premier ministre». En ce qui me concerne, «l'ordinateur bleu» n'est certainement pas libéral.

M. Rankin: Non.

Le sénateur Doyle: Si c'est donc après «l'ordinateur bleu» que nous en avons, il faut toutefois signaler que la CAI comporte déjà une majorité de membres qui ont été nommés par le gouvernement conservateur, lequel veut limiter leur mandat à cinq ans, ce qui donnerait ainsi au prochain gouvernement la possibilité de s'en débarrasser.

J'avoue que cette fois-ci je ne comprends plus.

M. Rankin: Il y a peut-être certaines incohérences, mais je ne pense pas que cela soit illogique.

Les éléments qui ont été pris en compte lors de la nomination de ces personnes, de même que les circonstances dans lesquelles elles ont été nommées, sont davantage favorables à une prise de décision indépendante que l'arriéré actuel de dossiers de réfugiés qui exige des changements précipités à notre loi sur l'immigration.

Je ne veux certes pas un groupe de personnes qui considérerait son travail comme étant celui de «policiers des réfugiés» et qui aurait d'importantes décisions à prendre.

Nous avons vu le groupe actuel fonctionner, et je dois ajouter qu'il ne fonctionne ni mieux ni moins bien que plusieurs autres nominations faites par le passé. Nous sommes prêts à les accepter. À l'heure actuelle, j'aimerais mieux avoir le groupe que je connais plutôt qu'un groupe que je ne connais pas.

Si on me le demandait, je pourrais préparer une liste des personnes en Colombie-Britannique que j'aimerais voir dans ce groupe. Toutefois, je préférerais laisser ce groupe de côté et

[*Text*]

in and live with the ones we have. We have had some experience with them.

Senator Doyle: My final question relates to your recommendation that a certain percentage of the appointees to these positions be members of the Bar.

Mr. Rankin: Maybe it is self interest.

Senator Doyle: I am not suggesting that. But, I wonder why you did not recommend that a certain percentage of them be from other disciplines. We have been told many times in these hearings that these decisions are decisions for humanitarians.

While I admit that there are some humanitarian lawyers, is there no room for, say, philosophers?

Mr. Rankin: I understand what you are saying. I think there is room for them, but there is not room for people who don't understand at least the rudiments of what it means to have a fair process where everyone is treated equally and consistently. Those are things that come with legal training.

We want to have a process where there is consistency and where people understand the rules of the game without having to be retrained or having to resort to seconded legal help.

Mr. Groos: I would like to respond to that as well, Senator Doyle. After all, the ultimate test of this process will be what the Federal Court of Appeal does with it.

I suggest that the higher proportion of experienced lawyers you have chairing these tribunals, the higher proportion of determinations will go past the Federal Court of Appeal without being set aside.

If 50 per cent of the members are lawyers and the other 50 per cent are not, then there is plenty of room for other disciplines there.

It is a tough job. Those who come from other disciplines need to be tough people. They are going to have to make decisions that they won't necessarily like to make.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: We all agree that the present refugee determination process takes too long, and that it is the refugees who suffer because of this.

Because you are an experienced lawyer who knows all the steps in the process and how long each one might take, can you tell us this: If all your recommendations were accepted, how much time could we expect the entire process to take?

Mr. Rankin: Up to 15 days to get ready for the credibility hearing. If there is a rejection at the credibility hearing, then a leave to appeal is filed. If a leave to appeal is granted, then it could be heard within three months.

Senator Hébert: So the whole process could be completed within four months.

[*Traduction*]

garder celui que nous avons en place. Nous savons au moins ce qu'il peut faire.

Le sénateur Doyle: Ma dernière question porte sur votre recommandation selon laquelle un certain pourcentage des personnes nommées à ces postes devraient être membres du Barreau.

M. Rankin: Cette recommandation est peut-être dans mon propre intérêt.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Toutefois, je me demande pourquoi vous n'avez pas recommandé qu'un certain pourcentage vienne d'autres milieux. On nous a dit à maintes reprises au cours de ces audiences que ces décisions sont avant tout humanitaires.

Je reconnais qu'il y a des avocats humanitaires, mais il y a aussi de la place pour des philosophes, par exemple.

M. Rankin: Je comprends très bien ce que vous voulez dire. Il ne fait aucun doute qu'il y a de la place pour les philosophes, mais il n'y a toutefois pas de place pour ceux qui ne comprennent pas au moins les rudiments d'une procédure juste où tout le monde est traité de façon équitable et cohérente. Ce sont là des choses que l'on apprend grâce à une formation juridique.

Nous voulons un système cohérent où les personnes en place comprennent les règles du jeu sans être obligées de suivre une formation ou de se tourner vers des conseillers juridiques.

M. Groos: J'aimerais également répondre à cette question, Monsieur le sénateur Doyle. Après tout, ce qu'en fera la Cour d'appel fédérale constituera le test ultime.

Je crois bien que plus le pourcentage d'avocats d'expérience qui présideront ces tribunaux sera grand, plus le nombre de déterminations du statut dont sera saisie la Cour d'appel fédérale sans être rejetées, sera élevé.

Si 50 p. 100 des membres sont des avocats et que les autres 50 p. 100 n'en sont pas, il y a donc beaucoup de place pour d'autres disciplines.

C'est un travail très difficile. Ceux qui viennent d'autres disciplines doivent être des personnes à la peau dure. Elles devront prendre des décisions qu'elles n'aimeront pas nécessairement.

La présidente: Sénateur Hébert, à vous la parole.

Le sénateur Hébert: Nous admettons tous que le système actuel de reconnaissance du statut de réfugié prend beaucoup trop de temps, et que ce sont les réfugiés qui en subissent les conséquences.

Puisque vous êtes un avocat chevronné, qui connaît toutes les étapes de la procédure et la durée de chacune d'entre elles, pouvez-vous répondre à ceci: si toutes vos recommandations étaient acceptées, combien de temps prendrait l'ensemble de la procédure?

M. Rankin: Un maximum de 15 jours afin d'être prêt pour l'audience sur le fondement de la demande. En cas de rejet à cette étape, une demande d'autorisation d'appel serait déposée. Si elle était accordée, l'audition pourrait avoir lieu dans un délai de trois mois.

Le sénateur Hébert: Autrement dit, tout pourrait se faire en moins de quatre mois.

[*Text*]

The Chairman: You are recommending that the leave to appeal be dispensed with, or that it be combined with a rehearing?

Mr. Groos: No. We have two distinct considerations here: appeal is one; judicial review is the other. We are not arguing about the leave to appeal; we don't have any quarrel with it.

There are two types of judicial review: one goes to the Federal Court of Appeal; one goes to the Federal Court (Trial Division).

We have no quarrel with the leave requirement for applications for judicial review by the Federal Court of Appeal. We just want you to completely extinguish the requirement that there be leave to take judicial review in the Federal Court (Trial Division), because there is absolutely no merit to that requirement whatsoever.

With respect to somebody who is going through the refugee claims process, the screening tribunal is reviewed by the Federal Court of Appeal. The Refugee Division has its decisions taken to the Federal Court of Appeal as an appeal. In both cases leave must be granted.

We say that until the leave motion is dispensed with, the person who has been screened out should be allowed to remain in the country, because he has to file a leave motion anyway.

The leave motion is going to be determined within 15 to 30 days and, at that time, the Court is going to say whether or not there is an arguable case for judicial review. If the Court says no, then the claimant is gone, because then the deportation order is executed.

The Chairman: As you see it, what is the total time span within which all this could be accomplished, while still protecting the rights of the claimant?

Mr. Groos: You have to look at the various stages, but I would think that the earliest removal might be 15 days and the latest would be four, five months.

The Chairman: Thank you. Senator Spivak, please.

Senator Spivak: My question is very similar to that of Senator Hébert.

Obviously, part of the value of this bill, in terms of efficiency, is its deterrent value. The department has admitted that. In *The Globe and Mail* they said that they expect fewer people to come toward the end of the year.

What you are suggesting would mean that there would be more judicial review of administrative decisions—

Mr. Groos: Administrative decisions do not affect the refugee claims process; in fact, they are irrelevant to the refugee claims process.

Senator Spivak: Well, the result of what you are suggesting will be that, in the end, there will not be that much of a deterrent to people coming here.

Mr. Groos: I am sorry, I cannot agree with that.

[*Traduction*]

La présidente: Vous recommandez que la demande d'autorisation d'appel soit supprimée ou bien combinée avec une nouvelle audience?

M. Groos: Non. Il faut faire deux distinctions: tout d'abord l'appel, puis la révision judiciaire. Nous ne nous opposons aucunement à la demande d'autorisation d'appel.

Il y a deux genres de révision judiciaire: une devant la Cour d'appel fédérale et une autre devant la Cour fédérale (Division de première instance).

Nous n'avons aucun problème avec les critères relatifs aux demandes d'autorisation de révision judiciaire par la Cour d'appel fédérale. Nous voulons simplement que vous supprimiez entièrement l'obligation de faire une demande d'autorisation de révision judiciaire devant la Cour fédérale (Division de première instance), car ces obligations ne sont absolument pas fondées.

Dans le cas d'une personne qui revendique le statut de réfugié, la décision du tribunal de sélection est examinée par la Cour d'appel fédérale. Les décisions de la section du statut sont portées devant la Cour d'appel fédérale dans le cadre d'appels. Dans ces deux cas, l'autorisation doit être accordée.

Tant que l'on ne s'est pas dispensé de la motion d'autorisation, la personne qui n'a pas été sélectionnée devrait être autorisée à rester au pays car elle doit de toutes les façons déposer une demande d'autorisation d'appel.

Une décision relative à cette demande sera prise dans les 15 à 30 jours qui suivent, après quoi la Cour indiquera si l'on peut plaider en faveur de la révision judiciaire. Si la décision de la Cour est négative, dans ce cas le revendicateur du statut de réfugié sera parti puisque l'ordonnance d'expulsion aura été mise à exécution.

La présidente: D'après vous, en combien de tout ceci pourrait être fait, tout en protégeant les droits du requérant?

M. Groos: Il faut prendre en considération les diverses étapes, mais je crois que cela se situerait entre 15 jours au minimum et quatre à cinq mois au maximum.

La présidente: Merci. Sénateur Spivak, vous avez la parole.

Le sénateur Spivak: Ma question ressemble de très près à celle du sénateur Hébert.

De toute évidence, une partie du mérite que l'on attribue à ce projet de loi, en termes d'efficacité, vient de son effet dissuasif. Le Ministère l'a d'ailleurs admis. Il a déclaré, dans le *Globe and Mail*, qu'il s'attend à voir un nombre moindre de personnes d'ici la fin de l'année faire de telles demandes.

Selon vos suggestions, il y aurait davantage de révisions judiciaires des décisions administratives . . .

M. Groos: Les décisions administratives n'ont pas de répercussions sur le régime de revendication du statut de réfugié. En fait, elle n'ont rien à voir avec ce régime.

Le sénateur Spivak: D'après vos suggestions, l'effet dissuasif serait plutôt minime.

M. Groos: Je suis désolé, mais je ne suis pas d'accord avec ce que vous venez de dire.

[*Text*]

Senator Spivak: In that event, who do you think will be kept out by this bill?

The whole purpose of the bill is to screen out what we suppose are bogus refugees. Do you think that that indeed will be the case?

Mr. Rankin: It will screen out a lot of people. But, I think the unsophisticated and the poor will be screened out, and the sophisticated and the rich will find ways to get in, as they do now.

I don't think it will necessarily mean that the bogus refugees are kept out and only the genuine refugees get in.

The "leave" provisions affect all kinds of immigration cases, not just the refugee cases. Section 18 relief is usually sought in respect of adjudicator decisions, or visa officer decisions, or line officer decisions. We all have to live with that, including those who are not practising in the refugee area. We don't want leave for those Section 18's.

The screening decision, the decision that one is not a credible claimant, would go to the Federal Court of Appeal, and that would require a motion for leave.

So, we are not really speeding up the process any. We are just saying that it is not necessary to have a leave provision in Section 18. In those areas where it is necessary, why kick out somebody within 24 hours, before he can properly bring on a leave application?

All we are doing is inconveniencing the minister by 15 days. We are saying that he should wait 15 days, instead of the proposed 24 hours.

Mr. Groos: We didn't argue that any ineligibility provision be deleted except one, the Departure Notice.

I would be interested to know what percentage the Departure Notice is expected to screen out. I would think that the department is looking at maybe 1, 2, 3 per cent of the people who are screened out by the Departure Notice provision. Yet, the converse of the Departure Notice provision is the capacity to do genuine injustice.

That is why I set it off with the statement that you have to be very careful with ineligibility provisions, because they are the ones which say: "We don't want to hear a single word from you as to why you are a refugee. Get out."

Some of those are appropriate, but be very careful how you define them and how you apply them. The Departure Notice provision will only affect a small number of people.

As I say in my brief, if you think someone has genuinely abused the Departure Notice requirement by not going, prosecute him for the criminal offence. It is a criminal offence, under Section 99, to fail to comply with any lawful direction of an Immigration Officer or an Adjudicator. If an Adjudicator issues a Departure Notice and you do not comply with it, you

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Dans ce cas, selon vous, sur qui ce projet de loi aura-t-il un effet dissuasif?

L'objet de ce projet de loi est de prendre dans nos mailles ce que nous croyons être de faux réfugiés. Pensez-vous que cela sera possible dans ce cas?

M. Rankin: Ce régime rejettera un grand nombre de personnes. Toutefois, je crois que les personnes simples et les pauvres seront rejetées, alors que les gens raffinés et les riches trouveront des moyens de passer au travers des mailles, comme ils le font d'ailleurs actuellement.

Je ne crois pas que cela signifiera que les faux réfugiés seront repérés et que les vrais réfugiés pourront entrer.

Les dispositions relatives à «l'autorisation» concernent tous les genres de cas d'immigration, et non pas seulement les réfugiés. On demande généralement de l'aide au titre de l'article 18 en ce qui a trait aux décisions des arbitres, ou des agents des visas ou des agents fonctionnels. Il faudra bien que nous acceptions tous cela, y compris ceux qui ne pratiquent pas dans le domaine des réfugiés. Nous ne voulons pas d'autorisation pour les cas au titre de l'article 18.

La décision selon laquelle une demande de statut de réfugié n'a pas un minimum de fondement serait transmise à la Cour d'appel fédérale et il faudrait une demande d'autorisation d'appel.

De la sorte, nous n'accélérons pas la procédure. Nous disons tout simplement qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des dispositions relatives à l'autorisation à l'article 18. Lorsque cela est nécessaire, pourquoi renvoyer quelqu'un dans les 24 heures avant que cette personne puisse faire une demande d'autorisation?

En fait, nous gênons le Ministre pendant 15 jours puisque nous lui disons qu'il devrait attendre 15 jours au lieu des 24 heures proposées.

M. Groos: Nous ne nous sommes pas opposés à la suppression des dispositions sur la non-admissibilité, à l'exception d'une seule, l'avis d'interdiction de séjour.

J'aimerais bien savoir le pourcentage que l'avis d'interdiction de séjour permettra d'éliminer. Je crois que le Ministère a fixé les chiffres de 1, 2 ou 3 pour cent. Le contraire de l'avis d'interdiction de séjour risquerait de créer une véritable injustice.

C'est pourquoi je précise qu'il faut être extrêmement prudent avec les dispositions sur la non-admissibilité, car il y en a qui disent: «Nous ne voulons pas savoir pourquoi vous êtes un réfugié. Dehors!»

Certaines de ces dispositions sont appropriées, mais faites attention à la définition que vous leur donnez et à leur mise en application. Celles relatives à l'avis d'interdiction de séjour ne toucheront qu'un petit nombre de personnes.

Comme je le dis dans mon mémoire, si vous pensez qu'une personne a vraiment violé les dispositions relatives à l'avis d'interdiction de séjour en ne quittant pas le pays, dans ce cas-là poursuivez-la pour infraction criminelle. Il s'agit d'une infraction criminelle en vertu de l'article 99, c'est-à-dire le non-respect de directives légales d'un agent d'immigration ou

[*Text*]

are commiting a criminal offence, and you can be prosecuted, by indictment.

Senator Spivak: We have been told that this is a fatally flawed bill; that in essence we have to throw out the bill. We have been asked to reject the basic principles of the bill.

I take it from your brief that you are not saying that.

Mr. Rankin: We would like to say that.

Senator Spivak: Never mind what you would like to say; we want to hear what you have to say, on the record.

I take it you are saying that, given all of the amendments which you are proposing, as well as some that I could think of in terms of the "safe third country" aspect, this bill is salvageable, from your point of view; that it could be a bill which is not only efficient, but would constitute a fair refugee determination process.

Perhaps it is not fair to put it as bluntly as that, but I do not have much time.

Mr. Rankin: Even with all the amendments, I would never say that it is a fair process. I would say that it is a better process than the one the government had originally envisaged.

No matter how much it is amended, I would never say that you are going to make a fair bill out of this, because the bill is not for the refugees; it is for deterring refugees.

A good Refugee Act is one that guarantees refugees access to Canada, and this bill, even with our amendments, will be a disincentive to genuine refugees getting here.

It is salvageable to the extent that the things which are most offensive could be modified.

Mr. Groos: The bill incorporates a series of deterrent measures; the ineligibility provisions overlap to some extent.

I am sure the department has a plan to argue the challenges that are bound to come. If they lose some, the other ineligibility provisions will remain. If all of the ineligibility provisions are taken out, they can still screen out non-credible claims. If that goes, then we are in trouble.

We have to go through a lot of court cases to get to that stage.

For instance, the requirement of leave to take judicial review against the screening tribunal decision is backed up by the 24-hour removal provision. Those two overlap.

I suggest that the leave requirement is perfectly reasonable against a judicial or quasi-judicial decision. But, let the person stay in the country until the leave motion is determined.

[*Traduction*]

d'un arbitre. Si un arbitre délivre un avis d'interdiction de séjour et que vous ne respectez pas cet avis, vous êtes alors coupable d'une infraction criminelle et vous pouvez être poursuivi par mise en accusation.

Le sénateur Spivak: On nous a dit que ce projet de loi était plein d'imperfections et voué à l'échec, et qu'en fait nous ferions mieux de le jeter. On nous a demandé de rejeter les principes fondamentaux du projet de loi.

Si j'en crois votre mémoire, telle n'est pas votre position.

M. Rankin: C'est ce que nous aimerions dire.

Le sénateur Spivak: Peu importe ce que vous aimeriez dire; nous voulons entendre ce que vous avez à dire, pour le compte rendu.

D'après vous, étant donné tous les amendements que vous proposez, ainsi que certains auxquels je pourrais penser en ce qui a trait aux «pays tiers désignés comme sûrs», ce projet de loi peut être sauvé. Ce pourrait être un projet de loi non seulement efficace, mais qui comprendrait une procédure équitable de reconnaissance du statut de réfugié.

Il n'est peut-être pas très élégant de le dire comme cela, mais je n'ai pas beaucoup de temps.

M. Rankin: Même avec tous les amendements, je ne dirais pas que c'est une procédure équitable. Je dirais que c'est une procédure meilleure que celle que le gouvernement avait prévu.

Peu importe le nombre d'amendements, je ne dirais jamais que vous pourrez rédiger un projet de loi équitable à partir de ce texte, car ce projet de loi n'est pas destiné aux réfugiés, mais a pour objectif de dissuader les réfugiés.

Une bonne loi sur les réfugiés en est une qui garantit aux réfugiés l'accès au Canada; ce projet de loi, même avec nos amendements, aurait un effet dissuasif sur les véritables réfugiés.

On peut le sauver dans la mesure où les points les plus offensants peuvent être modifiés.

M. Groos: Le projet de loi comprend une série de mesures dissuasives; les dispositions relatives à la non-admissibilité se chevauchent dans une certaine mesure.

Je suis certain que le Ministère a un plan pour se défendre en cas de contestation. S'il perd quelques batailles, les autres dispositions relatives à la non-admissibilité resteront en place. Si toutes ces dispositions sont supprimées, il peut néanmoins toujours sélectionner les demandes de statut de réfugié qui n'ont pas un minimum de fondement. Si cela se produit, alors nous aurons des problèmes.

Nous allons devoir faire face à de nombreuses affaires en cour avant d'en arriver à cette étape.

Par exemple, l'obligation de faire une demande d'autorisationn pour une révision judiciaire du tribunal de sélection est appuyée par les dispositions relatives au renvoi dans les 24 heures. Ces deux dispositions se chevauchent.

Selon moi, les dispositions relatives à l'autorisation sont parfaitement justifiées contre une décision judiciaire ou quasi judiciaire. Toutefois, permettons à l'intéressé de rester au pays jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la demande d'autorisation.

[*Text*]

Senator Spivak: That defeats the deterrent.

Mr. Groos: Well, 15 days at the outside.

Can we not afford 15 days?

I think we can.

Senator Spivak: One final question: Is this the view of the Canadian Bar Association, or just the Immigration Law Section? Whose view is it?

Mr. Rankin: This is the brief of the B.C. Immigration Subsection. I don't know if the National Executive has prepared a brief. We had a copy of Barbara Jackman's brief from Toronto, and it has slightly different views.

Mr. Groos: I should like to return to your last point regarding the deletion of the 24-hour removal provision, and its being a "throwing away of deterrence".

Someone who has been screened out as ineligible or noncredible by the screening tribunal and who seeks leave to take judicial review proceedings, if they are a danger to Canada or if there is evidence that they will not appear for removal if required later, or for whatever other reasons the Act allows and the facts warrant, will be detained in custody. There are other deterrent provisions as well as the motion for leave requirement.

Senator Spivak: I simply meant that this would not send a signal to people who are thinking of coming in that they are going to be kicked out at the front end. That is basically what I am getting at.

The Chairman: Thank you, gentlemen, for your presentation.

Next we shall hear from Mr. McElroy, Executive Director, Intercultural Association of Greater Victoria.

Please proceed, Mr. McElroy.

Mr. W. McElroy, Executive Director, Intercultural Association of Greater Victoria: Thank you, Madam Chairman.

First, I would like to thank the Senate and particularly this committee for holding these hearings. I am reminded, when I go on conferences or attend meetings such as this, of the incredible wealth of talent in Canada, people who volunteer for our organization and spend hundreds of hours helping refugees.

Had there been more consultation with those people before this legislation was drafted, I do not think we would have had the current adversarial positions taken by several groups. I think we could have arrived at a Canadian national consensus.

I am sure when the Senate deliberates on this bill, it will also be able to arrive at some kind of consensus.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Cela va à contre-courant des effets dissuasifs.

M. Groos: Ma foi, nous parlons de 15 jours au maximum.

Ne pouvons-nous accorder 15 jours?

Je crois que nous le pouvons.

Le sénateur Spivak: J'aimerais poser une dernière question: Est-ce le point de vue de l'Association du barreau canadien ou bien celui de la Section du droit de l'immigration?

M. Rankin: Ce mémoire est celui de la Sous-section de l'immigration de la Colombie-Britannique. Je ne sais pas si l'exécutif national a rédigé un mémoire. Nous avions un exemplaire du mémoire de Barbara Jackman de Toronto dont les points de vue sont légèrement différents.

M. Groos: J'aimerais revenir sur votre dernier point concernant la suppression des dispositions relatives au renvoi dans les 24 heures, et au fait que cela représente «le rejet de mesures dissuasives».

Prenons le cas d'une personne à propos de laquelle le tribunal de sélection a jugé que sa revendication de statut de réfugié n'était pas reecevable et ne comportait pas un minimum de fondement. Si cette personne, qui essaye d'obtenir une autorisation pour procéder à une révision judiciaire, constitue un danger pour le Canada et qu'il existe des preuves qu'elle ne se présentera pas si on ordonne son renvoi, quels que soient les autres motifs que la loi autorise et que les faits permettent, elle devrait être détenue. Il existe d'autres dispositions comportant des mesures dissuasives, de même que les exigences relatives à la demande d'autorisation.

Le sénateur Spivak: Je voulais tout simplement dire que cela ne signifierait pas que nous allons renvoyer dès le début les personnes qui pensent venir ici. C'est ce que j'ai voulu dire.

La présidente: Merci, Messieurs, de votre exposé.

Nous allons maintenant passer la parole à M. McElroy, directeur exécutif, Intercultural Association of Greater Victoria.

Monsieur McElroy, vous avez la parole.

M. W. McElroy, Directeur exécutif, Intercultural Association of Greater Victoria: Merci, Madame la présidente.

Je voudrais tout d'abord remercier le Sénat, et tout particulièrement ce comité, de tenir ces audiences. Chaque fois que je me rends à des conférences ou à des réunions du genre de celle-ci, je ne peux m'empêcher de penser à l'énorme réservoir de talents que nous possédons au Canada, de personnes qui travaillent bénévolement pour notre organisation et consacrent des centaines d'heures à aider des réfugiés.

Si des réunions de consultation avaient été convoquées avec ces personnes avant la rédaction de ce document, je crois que plusieurs groupes n'auraient pas adopté l'attitude qui est la leur aujourd'hui. Je crois que nous aurions pu en arriver à un consensus national.

Je suis certain que lorsque le Sénat se penchera sur ce projet de loi, il en arrivera également à une sorte de consensus.

[*Text*]

I would like to introduce you to the Intercultural Association.

It was incorporated in 1971 as a non-profit society. It is an umbrella organization of 41 different ethnic groups, with a combined membership of over 4,000 people.

In 1979 we began to help government-sponsored refugees, and since then we have assisted over 1,500 refugees settling in the Victoria area.

We also offer a wide range of services to other refugees and immigrants, and we help other church groups and private sponsorships when they encounter difficulties with the system.

I think it is fair to say that we have knowledge of refugee issues, particularly as they apply to the refugees and the community in which they are living.

Changes are needed to the existing system; there is no question about that. It is a hodge-podge of rules and orders-in-council, set up to cope with a crisis from 1979 to 1980.

We are still operating a system which was designed to be temporary in nature, and it is about time it was made more efficient.

In running my non-profit society, and businesses I have run before that, the key I use is not efficiency, but effectiveness. I think that is really what we are looking for: to make sure that the dollars which are spent on this are used effectively.

There are over 12,000,000 refugees in the world, and Canada has agreed to accept approximately 20,000 a year. We obviously cannot take all the refugees; there has to be some constraint.

If that is true, we must ensure that the 20,000 people who do come are the most deserving. We must also ensure that any refugee legislation which is passed is not abused by some to avoid regular immigration processes.

The current system of accepting applicants overseas through refugee camps has some problems. It is slow, bureaucratic and expensive. We do not have an argument with that. We deal with the results of it. In its own way, it does accomplish something.

The real problem is the refugees who apply at ports of entry in Canada. I am sure you are aware that in 1986 the U.S. regulations concerning Central Americans, in particular, caused many of them to seek refuge in Canada, which put an undue strain on the system.

As some people have said, the system began to panic, and the government put into place legislation to cope with this.

Also in 1986 the government did away with the Schedule B-1 list of countries.

[*Traduction*]

J'aimerais tout d'abord vous parler de notre Intercultural Association.

Elle a été constitutée en 1971 en société sans but lucratif. Il s'agit d'une organisation qui chapeaute quelque 41 groupes ethniques différents, représentant plus de 4 000 membres.

Nous avons commencé, dès 1979, à aider des réfugiés parrainés par le gouvernement, et depuis cette date nous avons aidé plus de 1 500 réfugiés à s'installer dans la région de Victoria.

Nous offrons par ailleurs une vaste gamme de services à d'autres réfugiés et immigrants, en plus d'apporter notre aide à d'autres groupes religieux et commanditaires privés lorsque le système leur pose certaines difficultés.

Je crois qu'il est juste de dire que nous connaissons le problème des réfugiés, particulièrement lorsque ces problèmes concernant les réfugiés et la collectivité dans laquelle ils habitent.

Il faut apporter des changements au système en place, il n'y a aucun doute là-dessus. Il s'agit ni plus ni moins d'un ramassis de règlements et de décrets adoptés afin de faire face à la crise qui a sévi de 1979 à 1980.

Nous avons donc toujours en place un système qui était conçu à des fins temporaires, et il est grand-temps de le rendre plus efficace.

Je me suis aperçu en dirigeant mon organisme sans but lucratif, de même que les entreprises que j'ai eues auparavant, que le mot clé n'est pas efficacité, mais plutôt rentabilité. Je crois en effet que c'est là-dessus qu'il faut se concentrer, soit faire ne sorte que les dollars que nous dépensons le sont de façon rentable.

Il y a plus de 12 000 000 de réfugiés dans ce monde, et le Canada a accepté d'en recevoir environ 20 000 par an. Il est évident que nous ne pouvons prendre tous les réfugiés, il faut certaines limites.

Nous devons néanmoins faire en sorte que ces 20 000 personnes soient les plus méritantes. Nous devons également nous assurer que toute législation concernant les réfugiés ne sera pas l'objet d'abus de la part de personnes qui tentent de se soustraire à la procédure d'immigration normale.

Le système actuellement en place qui consiste à accepter des demandeurs outre-mer par le biais de camps de réfugiés pose certains problèmes. Ce système est lent, lourd et coûteux. Il n'y a aucun doute là-dessus. D'une certaine manière, il accomplit néanmoins certaines choses.

Le véritable problème est causé par les réfugiés qui font des demandes aux points d'entrée au Canada. Vous n'ignorez pas qu'en 1986, les règlements des États-Unis concernant les personnes provenant de l'Amérique centrale en particulier ont forcé un grand nombre de celles-ci à chercher refuge au Canada, ce qui a lourdement taxé le système.

Certaines personnes ont d'ailleurs dit à ce sujet que la panique s'était installée et que le gouvernement avait mis en place une législation à cet effet.

Également en 1986, le gouvernement a mis de côté la liste des pays de l'Annexe B-1.

[*Text*]

Anyone who applied from those countries was admitted, but then we started to see applicants coming from countries which were not previously on that list, such as Portugal, Italy, Turkey, India—countries which do not appear to be generating refugee issues in the same manner as El Salvador, Guatemala and Viet Nam.

These two factors—the elimination of the B-1 system and the change in the U.S. system—have put such a strain on the system that the government realized something had to be done, as there are 30,000 applicants now awaiting a decision. We deal with some of those people.

The proposals in Bill C-55 do not appear to answer the concerns which we have. Our major concern is the question of refoulement.

We are concerned that applicants be returned to another country, or wait outside Canada, while a decision is being made. In spite of what we have heard, I do not see how anything is going to be done to speed up decisions which take three to five years to process. To get rid of that back-log, money would have to be spent, and money does not seem to be available.

There would not be a problem if people in the other countries would guarantee that those people would be allowed to stay until a hearing is held; in particular, in the United States, where people could be sent back to El Salvador or Guatemala while they are awaiting a hearing in Canada.

We have clients who are here, not under in-land refugee claims, but who know of family members who are experiencing this difficulty and are now in hiding in the United States.

Another concern is that this legislation seems to allow for arbitrary decisions on who can stay in Canada while awaiting a hearing. It is decided at the port of entry, I understand. This is already happening.

In a province like British Columbia, which will not help refugees in any way, you run into situations where no help is available even to the applicants who are allowed to stay in Canada.

We just completed a minor but very expensive study in Victoria, funded by the United Way, to find out how serious this problem was in Victoria. We uncovered approximately 15 families who had been allowed to stay here while their hearing was coming up.

That is not a lot of people; it translates into 50 or 60 individuals.

We are not supposed to help those applicants, because our federal funding under the Immigrant Settlement and Adaptation Program does not consider them to be eligible clients. However, we are also a charity, and we cannot very well turn someone away who needs help and is destitute.

[*Traduction*]

Toute personne faisant une demande en provenance de ces pays a été admise; nous avons toutefois commencé à voir des demandeurs du statut de réfugié provenant de pays qui ne figuraient pas auparavant sur cette liste, par exemple le Portugal, l'Italie, la Turquie, l'Inde, soit des pays qui ne semblent pas produire des réfugiés comme c'est le cas par exemple du Salvador, du Guatemala et du Vietnam.

Ces deux éléments, soit l'élimination du système B-1 et les changements apportés au système en vigueur aux États-Unis, ont taxé notre système au point où le gouvernement s'est rendu compte qu'il lui fallait faire quelque chose, quelque 30 000 personnes attendant une décision. Nous allons donc traiter de ces personnes.

Les propositions que contient le projet de loi C-55 ne semblent pas répondre à nos préoccupations. L'une de nos principales inquiétudes réside dans la question du refoulement.

Nous nous inquiétons de voir des demandeurs de statut de réfugié renvoyés vers un autre pays, ou bien attendre à l'extérieur du Canada qu'une décision soit prise. Malgré ce que nous avons entendu, je ne vois pas comment on pourrait accélérer la prise de décision alors qu'il faut trois à cinq ans pour traiter de certains cas. Afin de se débarrasser de cet arriéré, il faudrait y consacrer des sommes d'argent, sommes que l'on ne semble pas trouver.

Il n'y aurait pas de problème si les autres pays pouvaient garantir que ces personnes peuvent attendre jusqu'à la tenue d'une audition, en particulier aux États-Unis, où ces personnes peuvent être renvoyées au Salvador ou au Guatemala en attendant la tenue d'une audition au Canada.

Nous avons des clients qui sont ici, qui n'ont pas fait de demande de statut de réfugié alors qu'ils étaient au Canada, mais qui connaissent des membres de leur famille qui rencontrent cette difficulté et qui se cachent actuellement aux États-Unis.

Ce qui nous inquiète également c'est de constater que ce projet de loi semble permettre des décisions arbitraires quant aux personnes qui peuvent rester au Canada en attendant une audition. Je crois savoir que cette décision est prise au point d'entrée.

Dans une province comme la Colombie-Britannique, qui n'aidera pas les réfugiés, de quelque manière que ce soit, vous êtes confronté à des situations où aucune aide n'est offerte, même aux demandeurs du statut de réfugié qui sont autorisés à rester au Canada.

Nous venons tout juste de terminer une petite étude, quoique très chère, à Victoria, financée par Centraide, afin de connaître la gravité de ce problème à Victoria. Nous avons découvert qu'environ 15 familles avaient été autorisées à rester ici en attendant leur audition.

Cela ne représente pas beaucoup de personnes, environ 50 ou 60 individus.

Nous ne sommes pas censés aider ces personnes car les fonds en provenance du gouvernement fédéral dont nous disposons en vertu du Programme d'établissment et d'adaptation des immigrants ne leur sont pas destinés, vu qu'elles sont considérées non-admissibles. Toutefois, nous sommes également une œuvre

[*Text*]

I would like to give you an example, to put a face on it.

A policeman left El Salvador and was in Los Angeles for a number of years. With many others, he came to Canada, crossed at Douglas and was allowed to stay until his hearing came up, and he ended up in Victoria.

We only found out about him because someone came into our office wanting to know the Spanish word for "chicken". We told him and asked why he was asking. He said there was a man at the hostel in Victoria whom he was going to take out for a chicken dinner, but the man did not understand what he was trying to say. We asked him to bring the man in so we could talk to him. He had no means of support and could not get a work permit to work in Canada.

We took him under our wing and gave him a crash English course. We managed to get some social assistance for him, but that did not include medical or dental care. His teeth are rotten and he cannot afford to get them fixed, because he cannot work to get the money. He has been waiting for a hearing for well over six months, and is likely to wait for some considerable time yet. His problem could drag on for two or three years.

In a country as rich as Canada, I do not think it is acceptable to bring people in and make them wait in limbo until a hearing can be held. The Act must ensure fair and equal treatment of applicants all across Canada, no matter what province. Some provinces contribute much more to this sector than others.

Another area of concern is that in some places the bill seems to put the onus on the applicant to establish his case. This is not always possible, as we know from some of our clients. They literally get out of the house a step ahead of the police and get here somehow. They don't get visas or passports; they don't have driver's licences, et cetera.

In Canada, a person is considered innocent until proven guilty. I do not think we should put the onus on the applicant to prove his case. If he establishes a reasonable case, it should be up to the system to prove that he does not have a case. However, I am not a lawyer, so I cannot argue the legalities of it.

I would like to mention a concern we have about Bill C-84.

It is an emotional issue, and I think the Senate was correct in saying that it would not be proper to turn ships away. It is reminiscent of incidents in Canada prior to World War II when Jewish refugees were turned away. I am sure the government of the day was legally correct, but, as has been said, if we do not learn from history, we are condemned to relive it.

[*Traduction*]

de bienfaisance et nous ne pouvons donc refuser notre aide à quiconque en a besoin et est démuni.

J'aimerais vous donner un exemple précis.

Un policier a quitté El Salvador et a résidé à Los Angeles pendant quelques années. Tout comme bien d'autres personnes, il est venu au Canada, a traversé la frontière à Douglas et a été autorisé à rester au pays jusqu'à la tenue de son audition. Il s'est finalement retrouvé à Victoria.

Nous n'avons pris connaissance de son cas que parce que quelqu'un est venu nous voir, dans notre bureau, désirant savoir comment on disait «poulet» en espagnol. Nous lui avons donné la traduction et lui avons demandé pourquoi il avait posé cette question. Il a déclaré qu'il y avait une personne au foyer de Victoria qu'il avait l'intention d'inviter au restaurant pour y manger du poulet, mais que cette personne ne comprenait pas ce qu'il voulait dire. Nous lui avons demandé de faire venir cette personne pour que nous lui parlions. Elle n'avait aucun moyen pour subvenir à ses besoins et ne pouvait obtenir de permis de travail au Canada.

Nous l'avons donc pris sous notre aile et lui avons donné un cours d'anglais intensif. Nous avons réussi à obtenir de l'aide sociale à son intention, cette aide n'incluant toutefois pas les soins médicaux ou dentaires. Ses dents étaient pourries et elle ne pouvait se permettre de les faire soigner, car elle ne travaillait pas. Elle a attendu son audition pendant plus de six mois et risque bien d'attendre pendant encore longtemps. Son problème pourrait donc traîner pendant deux ou trois autres années.

Dans un pays aussi riche que le nôtre, je crois qu'il est inacceptable de faire venir des personnes, de les faire attendre ainsi jusqu'à la tenue d'une audition. La loi doit assurer un traitement juste et équitable des demandeurs de statut de réfugié partout au pays, quelle que soit la province. Certaines provinces consacrent davantage d'argent à ce secteur que d'autres.

Un autre élément nous inquiète également, à savoir qu'à certains endroits du projet de loi on peut lire que c'est au requérant qu'incombe la tâche de préparer son cas. Cela n'est pas toujours possible, si l'on en croit certains de nos clients. Ils ont quitté leur pays en catastrophe, au sens propre, afin d'échapper à la police, et se sont débrouillés pour se rendre ici. Ils n'ont ni visa, ni passeport, ni permis de conduire.

Au Canada, un individu est innocent jusqu'à preuve du contraire. Selon moi, ce ne devrait pas être au requérant de prouver son cas. S'il prépare un dossier convenable, ce devrait être au système de prouver que son cas n'est pas valable. Toutefois, je ne suis pas avocat et je ne peux donc me prononcer sur l'aspect légal de ceci.

J'aimerais soulever les préoccupations que suscitent chez nous le projet de loi C-84.

Toute cette question fait appel aux sentiments, et je crois que c'est avec juste raison que le Sénat a déclaré qu'il ne conviendrait pas de renvoyer les navires. Cela nous rappelle les incidents que nous avons connus au Canada avant la Seconde Guerre mondiale alors que des réfugiés juifs furent renvoyés. Je suis certain que le gouvernement d'alors avait le droit d'agir ainsi sur le plan légal, mais, comme cela a été maintes fois

[*Text*]

I would hate to see that happen.

We deal with people from all over the world, as part of our member groups, and the question of refugees does affect our international relations in a broad way.

After World War II Canada accepted a great number of refugees from Europe, and I think today our good standing in Europe stems from those actions.

We are trying to establish trade in the Pacific Rim, which is not just China and Japan but includes Mexico, El Salvador, Costa Rica and countries like that. We are going to be trading with those countries at some point in the future, when their troubles are over, and I think we would want history to show that, when times were tough for those countries, Canada did help out. In the long run, that will stand us in good stead.

Finally, we feel that the committee should meet with the U.N. High Commission for Refugees representatives in Canada. They are in a position where they do not want to make public statements, because they could be considered political.

Through a process such as this, and discussions with them, we can evolve a fair and equitable law.

We are a non-government organization providing front-line services. We are extremely busy at this time of the year, and there has not been time to sit down and analyze this bill clause by clause. We have some impressions and concerns, which I am forwarding to you.

Even a simple matter of asking a refugee family to write a letter to you causes problems. We only have one, and they asked that their name not be used. People who are here as landed immigrants, who are accepted and who are probably going to become good Canadian citizens, are still afraid that something could happen which would result in their being sent back. I do not think that is fair.

I have a letter from a refugee family, which I have asked the Clerk to copy and circulate. The last sentence in the letter is the one the Senate should keep in mind when this bill is being considered.

The writer says: "Thanks, Canada, for saving our lives."

That is really what we are talking about. Underneath all these clauses, bills, headings, sub-sections, full-time equivalents, et cetera, we are talking about people, the tiny fraction of the Canadian populus that we allow in here as refugees.

Most Canadians, I feel, believe that we should take refugees. We could probably take more, but that is a political decision. We want to be sure that we are bringing in the most deserving.

[*Traduction*]

répété, si nous ne tirons pas de leçon de l'histoire, nous nous condamnons alors à revivre les mêmes événements.

Je ne voudrais certes pas que cela se reproduise.

Nous avons affaire à des personnes qui viennent de tous les coins du monde, et n'oublions pas que la question des réfugiés concerne nos relations internationales au sens le plus large.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada a accepté un grand nombre de réfugiés européens, et je crois qu'aujourd'hui la bonne réputation dont nous jouissons en Europe est le résultat de ces mesures.

Nous essayons d'établir des relations commerciales avec les états qui bordent le Pacifique, soit non seulement la Chine et le Japon, mais également le Mexique, El Savador, Costa Rica et d'autres pays. Nous allons donc avoir des relations commerciales avec ces pays lorsque leurs difficultés seront réglées; je pense que nous aimerions lire, plus tard, dans nos livres d'histoire, que lorsque ces pays ont été aux prises à de graves difficultés, le Canada les a aidés. À long terme, cela nous sera profitable.

Nous sommes d'autre part d'avis que le Comité devrait rencontrer des représentants du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés au Canada qui ne veulent pas faire de déclarations publiques, car elles pourraient être considérées politiques.

Je crois que par le biais de telles réunions et de discussions nous pourrions en arriver à une loi juste et équitable.

Nous sommes un organisme non gouvernemental apportant des services concrets. Nous sommes extrêmement occupés à cette époque de l'année et nous n'avons pas le temps d'analyser ce projet de loi clause par clause. Nous avons toutefois certaines préoccupations que nous vous communiquons.

Sachez que le simple fait de demander à une famille de réfugiés de vous rédiger une lettre cause des problèmes. Nous n'avons eu qu'un seul cas de la sorte, cette famille nous a demandé de ne pas révélé son nom. Les personnes qui sont ici en tant qu'immigrants ayant reçu le droit d'établissement, qui sont acceptées et qui deviendront probablement de bons citoyens canadiens, ont toujours peur que quelque chose se passe et entraîne leur renvoi. À mon avis, cela n'est pas juste.

J'ai une lettre en ma possession d'une famille de réfugiés que j'ai transmise au greffier à qui j'ai demandé de faire des photocopies et de vous la distribuer. La dernière phrase de cette lettre est celle que le Sénat devrait prendre en considération lorsqu'il étudiera ce projet de loi.

Le rédacteur écrit: «Merci, Canada, d'avoir sauvé nos vies».

Voilà exactement de quoi il s'agit. Au-delà de tous ces projets de loi, clauses, titres et sous-titres, etc., n'oublions pas que nous parlons d'êtres humains, de cette infime fraction de la population canadienne que nous autorisons à rester sur notre sol à titre de réfugiés.

Selon moi, la plupart des Canadiens sont convaincus que nous devrions accepter des réfugiés. Nous pourrions probablement en accepter davantage, mais il s'agit là d'une décision politique. Nous voulons nous assurer que ceux que nous acceptons sont les plus méritants.

[*Text*]

Harking back to this letter, I think Canada can be proud of that story. In your deliberations, I think you should try to make Bills C-55 and C-84 into Acts of Parliament which all Canadians can be proud of.

Those are my comments. Thank you.

The Chairman: We are very grateful for them.

Senator Spivak, please.

Senator Spivak: You made the statement that the Government of British Columbia does not really help refugees. Could you elaborate on that, please.

Mr. McElroy: The Government of British Columbia used to contribute $500,000 per year to different settlement agencies but now contributes $100,000 for a specific work program for refugee services.

Up until 1984, the Intercultural Association received grants of approximately $40,000 a year, to provide for salaries, counsellors, et cetera, to help refugees who basically do not understand the system.

That help was cut off and has not been restored.

Our attempts to get fundamental services for immigrants, particularly refugees, are met with stonewalling tactics. They are very reluctant to co-operate.

Senator Spivak: Has the voluntary community picked that up? Is that what has happened?

Mr. McElroy: Yes, it has. When I came to ICA, I saw that we could not cope with the workload, given the staff. In order to cope, we underpaid the staff by paying them $700 a month for full-time work. We had employees who had to have their wages subsidized by the Ministry of Social Services in order to work for us. Therefore, we began to recruit volunteers.

Last year, we used over 350 volunteers, who donated over 9,000 hours of time.

I suppose you could ask us what the problem is since the volunteers are picking up the slack. If we were to double the number of volunteers, theoretically, that should decrease the staff level at the organization.

However, there is a factor underlying Bill C-55, and I will call it, for lack of a better expression, "refugee burnout".

When the "boat people" started appearing in 1979, there was great enthusiasm; people took them into their homes, fed them and clothed them. After eight years of this, people just can't do it any more.

That is our problem. Someone has to deliver a basic service. Volunteers cannot be expected to provide the technical ability needed to deal with the Social Services Office, the Employment Centre, or Housing Office; nor can they be expected to go to these places and spend hour after hour arguing on behalf of a client. They just won't do it.

[*Traduction*]

Si l'on se réfère à cette lettre, je crois que le Canada peut être fier de cette histoire. Dans vos délibérations, vous devriez, selon moi, essayer de faire des projets de loi C-55 et C-84 des lois dont tous les Canadiens seraient fiers.

Merci beaucoup.

La présidente: Nous vous remercions de nous avoir communiqué vos points de vue.

Sénateur Spivak, vous avez la parole.

Le sénateur Spivak: Vous avez laissé entendre que le gouvernement de la Colombie-Britannique n'aide pas vraiment les réfugiés. Pourriez-vous nous donner quelques détails.

M. McElroy: Le gouvernement de la Colombie-Britannique avait pour habitude de verser la somme de 500 000 $ par année à différents organismes d'aide à l'établissement, mais n'accorde aujourd'hui que 100 000 $ à un programme au service des réfugiés.

Jusqu'en 1984, la Intercultura Association a reçu des subventions d'environ 40 000 $ par an en vue de défrayer les coûts des salaires, des conseillers, etc. afin d'aider les réfugiés qui ne comprennent pas le système.

Cette aide a été supprimée et n'a pas été remise en place.

Toutes nos tentatives d'obtenir des services de base à l'intention des immigrants, et particulièrement des réfugiés, se heurtent à un véritable mur de silence. Le gouvernement refuse de collaborer.

Le sénateur Spivak: Les organismes de travailleurs bénévoles ont-ils pris la relève? Est-ce en sorte ce qui s'est passé?

M. McElroy: Tout à fait. Lorsque je suis entré à l'ICA, je me suis aperçu que nous pourrions faire face à la charge de travail, vu le personnel dont nous disposions. Afin d'y parvenir, nous avons sous-payé le personnel en ne lui versant que 700 $ par mois pour du travail à plein temps. Les salaires de certains employés ont dû être subventionnés par le ministère des services sociaux pour que ces personnes travaillent pour nous. Par conséquent, nous avons commencé à recruter des bénévoles.

L'année dernière, nous avons utilisé plus de 350 travailleurs bénévoles qui ont donné plus de 9 000 heures de leur temps.

Je crois que vous pourriez nous demander de vous dire ce qu'est le problème puisque les bénévoles ont comblé le vide laissé par le gouvernement. Si nous devions doubler le nombre de bénévoles, en théorie cela réduirait le nombre d'employés de l'organisation.

Toutefois, il existe un élément sous-jacent au projet de loi C-55 que j'appellerais, à défaut de trouver mieux, «épuisement devant l'affaire des réfugiés».

Lorsque les premiers réfugiés que l'on a appelés les «boat people» sont arrivés en 1979, l'enthousiasme était grand. Bien des gens les ont accueillis chez eux, les ont nourris et les ont habillés. Huit ans plus tard, la population ne peut plus le faire.

Tel est notre problème. Il faut que quelqu'un assure un service de base. On ne peut attendre des travailleurs bénévoles qu'ils aient les aptitudes techniques nécessaires pour traiter avec le bureau du service social, les centres d'emploi ou les services de logement; on ne peut pas non plus s'attendre d'eux

[*Text*]

Without volunteers, we could not survive. There is no question about it.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: I will be brief.

First, did your friend get his chicken dinner?

Mr. McElroy: Yes, he did.

Senator Doyle: Since you are bereft of public support, in the sense of governmental support, what kind of support do you get from the private sector in the way of funding?

Mr. McElroy: We get nothing from the private sector. By "private sector", I am leaving out the fund raising drives, and things like that.

By "private sector", you are referring to corporate sponsors?

Senator Doyle: Yes.

Mr. McElroy: At the risk of being facetious, this is not a sexy business. Petro-Canada would rather sponsor a torch relay than give us money to bring in refugees. It is a controversial subject.

Seven or eight years ago it was considered to be the cutting mark of humanitarianism. In the last year, our offices have received abusive phone calls from the public, accusing us of undermining Canada.

I will guess your next question. In our own fund raising, we raise approximately $50,000 a year, through beer gardens, food sales, bingos, casinos, and a number of other endeavours.

That is more money than we get from the federal government for refugee settlement.

Senator Doyle: I am interested in the beer parlors. Is the generosity there on the level of the collection plate?

Mr. McElroy: That is not the only activity we run. We run a folk fest every year. The Intercultural Association is one of the few organizations in Canada that offers all services. We run 15 programs, including folk fests, folklore, multiculturalism. As part of that, we run a beer garden.

I am always surprised that there are some preconceptions about who is not going to appreciate refugees and immigrants. Generally, we put down that segment of the population which thinks that a Saturday afternoon in a beer parlor watching the sports network is high entertainment. We find that those people are apathetic or, in many instances, they will say: "I don't like those people, but I like so-and-so who I work with."

We don't have problems placing refugees in blue-collar work places. Our main opposition is in Victoria, where there are many retired English people, and they are upset because they cannot bring in their relatives under our current immigration laws. They have to find a scapegoat, and it is the Tamils,

[*Traduction*]

qu'ils se rendent dans ces bureaux et services et y consacrent de nombreuses heures afin de défendre la position d'un client.

Sans travailleurs bénévoles, nous ne pouvons survivre. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Spivak: Merci.

La présidente: Sénateur Doyle, vous avez la parole.

Le sénateur Doyle: Je serai très bref.

Tout d'abord, est-ce que votre ami a pu manger son poulet?

M. McElroy: Oui.

Le sénateur Doyle: Puisque vous n'avez aucun soutien public, je veux dire aucun soutien de la part du gouvernement, quel genre d'aide financière obtenez-vous du secteur privé?

M. McElroy: Absolument rien. Par «secteur privé», j'exclus les campagnes de collecte de fonds et les choses de ce genre.

Par «secteur privé», faites-vous allusion aux entreprises?

Le sénateur Doyle: Oui.

M. McElroy: Au risque d'être facétieux, ce milieu n'est pas très attrayant. Je veux dire par là que Petro-Canada préfère certainement commanditer une course de relais de la flamme olympique plutôt que de donner de l'argent qui permettrait de faire venir des réfugiés. C'est une question très controversée.

Il y a sept ou huit ans on parlait sans arrêt de considérations d'ordre humanitaire. L'année dernière, nos bureaux n'ont cessé de recevoir des coups de fil injurieux de la part de la population nous accusant de mettre notre pays en danger.

Je devine déjà votre prochaine question. Lors de nos campagnes de collecte de fonds, nous recueillons environ 50 000 $ par année, grâce à des fêtes de la bière, ventes d'aliments, organisations de bingos et de casinos, et autres choses de ce genre.

Cela représente bien plus d'argent que ce que nous recevons du gouvernement fédéral pour l'établissement des réfugiés.

Le sénateur Doyle: Je m'intéresse aux fêtes de la bière. Les gens sont-ils vraiment généreux?

M. McElroy: Ce n'est pas la seule chose que nous organisons. Nous organisons en effet un festival du folklore tous les ans. La Intercultural Association est l'une des rares organisations au Canada qui offre tous les services. Nous dirigeons quelque 15 programmes, y compris des festivals du folklore, du multiculturalisme, etc. Dans le cadre de ces festivals, nous avons une fête de la bière.

Je suis toujours surpris que l'on ait des idées préconçues sur les personnes qui n'apprécieront pas la présence de réfugiés et d'immigrants. En règle générale, nous identifions ces personnes à celles qui un samedi après-midi vont boire de la bière et regardent du sport à la télévision. Nous nous apercevons que ces personnes sont indifférentes ou qu'elles disent dans la plupart des cas: «Je n'aime pas ces personnes, mais j'apprécie un tel ou un tel avec qui je travaille».

Nous n'avons aucune difficulté à placer des réfugiés dans des lieux de travail où se trouvent des cols bleus. Notre principale opposition se trouve à Victoria où on y trouve de nombreux Britanniques à la retraite qui sont très fâchés de ne pouvoir faire venir leurs parents en vertu de nos présentes lois sur

[*Text*]

Sikhs, any other refugee, and anyone who works for our agency.

Senator Doyle: As one person, I wish you a lot of luck and good fortune in the work you are doing.

Mr. McElroy: I appreciate your comments, and I will carry those back. To hear a senator saying that we are doing good work, I take as a compliment. Perhaps it does not represent the mainstream view of the Government of Canada, but certainly one of the Houses of Parliament. I think this whole process has reinforced the role of the Upper House in people's minds, that being one of sober second thought: get it out of the emotional side.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McElroy.

Senator Hebert: I wanted to emphasize what Senator Doyle said, so that you are totally sure it is from both sides of the House.

The Chairman: Next, we have the Joint Presentation of the Vancouver Anglican Church, Christ Church Cathedral, the United Church and St. Mary's Church.

Ms. Tricia Roche, B.C.-Yukon Staff Person for the Canadian Catholic Organization for Development and Peace: Good afternoon, Madam Chairperson and honourable senators: we welcome the opportunity to participate in the hearings on Bill C-55.

I would like to introduce our panel.

On my right is Brother Ron MacKenzie, former Vancouver Archdiocese and Chairperson for the Canadian Catholic Organization for Development and Peace.

I am Tricia Roche, B.C.-Yukon Staff Person for the Canadian Catholic Organization for Development and Peace.

On my immediate left is Herman Mendosa, a representative from the Spanish-speaking Catholic community of Vancouver, and a refugee from Chile.

Also, we have Karen Rinehart, who represents the Refugee Subcommittee of the Anglican Church of this diocese.

On my far left, Simone Carradus represents the Division of Global Concerns of the United Church B.C. Conference. Simone will begin our presentation this afternoon.

Ms. Simone Carradus, Division of Global Concerns of the United Church B.C. Conference: Madam Chairman, honourable senators, as Christians representing the United Church of Canada Working Unit on Refugees of the Division of Global Concerns of the B.C. Conference, and the Anglican Church of Canada Diocese of New Westminster Refugee Subcommittee of the Primate's World Relief and Development Fund, we are united in our call to stand by refugees as children of God and therefore our sisters and brothers needing our advocacy within our country.

[*Traduction*]

l'immigration. Il leur faut donc trouver un bouc émissaire, et ils choisissent les Tamouls, les Sikhs, ou bien d'autres réfugiés, ou encore toute personne qui travaille pour notre organisme.

Le sénateur Doyle: Je vous souhaite, personnellement, beaucoup de chance et de réussite dans votre entreprise.

M. McElroy: Je vous remercie et je transmettrai vos souhaits. C'est un compliment que de se faire dire de la part d'un sénateur que nous faisons du bon travail. Cela ne représente peut-être pas le point de vue du gouvernement du Canada, mais certainement celui des chambres du Parlement. Je pense que cette procédure a renforcé le rôle de la Chambre haute dans l'esprit des gens.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur McElroy.

Le sénateur Hébert: Je voulais insister sur ce qu'a dit le sénateur Doyle de sorte que vous soyez absolument certain que cela vient des deux côtés de la Chambre.

La présidente: Nous avons maintenant un mémoire mixte de l'Église anglicane de Vancouver, la Christ Church Cathedral, la United Church et la St. Mary's Church.

Mme Tricia Roche, membre du personnel C.B.-Yukon de l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix: Bon après-midi, madame la présidente et les honorables sénateurs. Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre part aux audiences sur le projet de loi C-55.

J'aimerais tout d'abord présenter les membres de notre group.

À ma droite se trouve le confrère Ron MacKenzie, ancien archidiocèse de Vancouver et président de l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix.

Je m'appelle Tricia Roche, je suis membre du personnel pour la C.B.-Yukon de notre organisation.

À ma gauche se trouve Herman Mendosa, représentante de la Communauté catholique espagnole de Vancouver et réfugiée du Chili.

Nous avons également ici présente Karen Rinehart qui représente le sous-comité des réfugiés de l'Église anglicane de ce diocèse.

Toujours sur ma gauche, à côté de Karen, se trouve Simone Carradus, représentante de la Division of Global Concerns de la United Church B.C. Conference. Simone prendra tout d'abord la parole cet après-midi.

Mme Simone Carradus, Division of Global Concerns of the United Church B.C. Conference: Madame la présidente, honorables sénateurs, en tant que chrétienne représentant le Comité de travail de l'Église Unie du Canada sur la question des réfugiés de la division des préoccupations mondiales de la Conférence de la C.B., et du diocèse de l'Église anglicane du Canada du sous-comité des réfugiés de New Westminster du Fonds de secours et de développement mondial, je tiens à dire que nous sommes unis dans notre défense des réfugiés qui sont des enfants de Dieu, et par conséquent nos sœurs et nos frères qui ont besoin de notre appui dans notre pays.

[*Text*]

We want our nation's laws to treat such people as we would want to be treated. Hospitality to strangers and loving our neighbours are fundamental tenets of our Judeo-Christian heritage. When refugees move beyond being our theoretical neighbours only, and actually come to our border and ask to become our physical neighbours, we are called to respond in love.

Canadian churches, individually and corporately, through the Inter-Church Committee for Refugees, have, since 1979, been actively urging our government to make more just our refugee determination procedures. They called for an oral hearing before independent decision-makers, and therefore celebrated, in 1985, the *Singh et al* case before the Supreme Court, which guaranteed such rights for each refugee claimant.

Beginning in 1985, joint Canadian church briefs calling for a just and practicable refugee determination procedure, ensuring universal access and a just appeal procedure, were submitted to the then Minister of Immigration, Flora McDonald, then to the Plaut Commission, to the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration in 1986, to the Legislative Committee for Bill C-55 in 1987, and to Deputy Prime Minister Mazankowski and opposition leaders Turner and Broadbent.

Churches across Canada joined a nation-wide alliance last April to form the Coalition for a Just Immigrant and Refugee Policy, and there were strong protests to Bill C-55 last summer across Canada.

Because of (1) the prescreening procedures limiting the opportunity for a refugee to state his or her case orally before independent decision-makers, (2) the absence of appeal procedures on the merits of the case, and (3) the very real possibility of being refouled before ever having a chance to make a refugee claim, we do not see Bill C-55 affording the refugee the human rights we enjoy under the Canadian Charter, nor does it offer the protection afforded under the 1951 U.N. Convention and 1967 Protocol which Canada agreed to uphold—namely, to extend international protection to refugees who, because they fear persecution for reasons of race, religion, nationality, or membership in a particular social group or political opinion, leave their country of origin and are unable to avail themselves of the protection of that country.

We acknowledge the problems and human and social consequences caused by the back-log of refugee claimant cases. The alternatives proposed by the Inter-Church Committee for Refugees, or even the present system, could deal with the problems associated with the length of time required to process a growing number of applications for refugee status.

It appears that more personnel need to be made available, which we know costs money, but we believe it would be money well spent to assure human justice and to protect human lives.

[*Traduction*]

Nous voulons que les lois de notre pays traitent ces personnes de la même façon que nous voudrions qu'elles nous traitent. L'hospitalité et l'amour de notre voisin sont les principes fondamentaux de notre héritage judéo-chrétien. Lorsque des réfugiés deviennent davantage que nos simples voisins théoriques et qu'ils franchissent nos frontières pour nous demander de devenir nos voisins physiques, nous devons leur répondre avec amour.

Les églises canadiennes, individuellement et collectivement, ont, depuis 1979, par le biais du Comité inter église pour les réfugiés, fortement invité notre gouvernement à aller au-delà de notre simple procédure d'octroi du statut de réfugié. Elles ont en effet demandé la tenue d'une audition devant des décideurs indépendants, et ont par conséquent célébré, en 1985, l'affaire «Singh et al» devant la Cour suprême qui garantissait de tels droits à chaque demandeur du statut de réfugié.

C'est à partir de 1985, que des mémoires mixtes d'églises canadiennes exigeant une procédure de reconnaissance du statut de réfugié juste et pratique, garantissant l'accès universel et un système d'appel équitable, furent présentés au ministre de l'Immigration d'alors, Flora MacDonald, puis à la Commission Plaut, au Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration en 1986, au Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-55 en 1987 et au vice-premier ministre Mazankowski et aux chefs des partis d'opposition Turner et Broadbent.

Les églises à travers le pays se sont jointes à une alliance nationale afin de créer la Coalition pour une politique équitable relative aux immigrants et aux réfugiés. D'autre part, le projet de loi C-55 a soulevé de vives protestations l'été dernier à traver le Canmada.

En raison (1) de la méthode de sélection qui limite les possibilités offertes à un réfugié de présenter son cas à une audition devant des décideurs indépendants, (2) de l'absence de procédures d'appel sur le bien-fondé du cas, et (3) de la véritable possibilité d'être refoulé avant même d'avoir eu la chance de faire une demande de statut de réfugié, à notre avis le projet de loi C-55 n'accorde pas aux réfugiés les droits de la personne dont nous jouissons en vertu de la Charte canadienne, et ne leur offre pas non plus la protection accordée en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 que le Canada a accepté de faire appliquer, à savoir accorder la protection internationale aux réfugiés qui, par crainte d'être persécutés du fait de leur race, religion, nationalité ou adhésion à un groupe social particulier ou de leur opinion politique, quittent leur pays d'origine et ne peuvent se prévaloir de la protection de ce pays.

Nous n'ignorons pas les problèmes et les conséquences humaines et sociales causés par l'arriéré de cas de demandeurs de statut de réfugié. Les solutions proposées par le Comité inter église des réfugiés, ou bien même le système actuel, pourraient régler les problèmes liés à la durée nécessaire pour traiter un nombre de plus en plus grand de demandes de statut de réfugié.

Il semble qu'il faudrait davantage de personne, et à cette fin des fonds; nous sommes néanmoins convaincus que ces fonds

[*Text*]

We acknowledge that Canada is becoming a prime area for reception of refugees but believe that the demand upon Canada as a country of first asylum is small indeed, considering the huge number of refugees world-wide.

Most first asylum nations are among the poorest and most crowded and the least able to respond to support refugees.

Canada is not geographically vulnerable to a large-scale influx of refugees. We have few major international exchange airports, and unexpected boat arrivals represent only a minute portion of the total requesting asylum in Canada.

We recognize that increasing numbers are seeking asylum in Canada because they can no longer remain safely in repressive countries. There are no queues in these countries. People cannot wait to be processed at a Canadian consulate, if they can reach one, so urgent is their need to flee.

We are very familiar with conditions in refugee producing nations and are involved, in many places, with our church partners, those who give asylum, provide resettlement aid, offer development aid, and work to address root causes.

We believe that Canada must be committed to consider those cases of persons fleeing before they become targeted personally, the so-called "de facto" refugee.

Surely, we must assure provisions which will allow consideration of humanitarian cases, such as people who got out of oppressive and dangerous situations before it was too late.

Bill C-55 reflects, we are sad to note, at the expense of some refugees, a piece of immigration policy designed to restrict rather than to facilitate entry to Canada for the neediest of all.

We must insist that the primary thrust of our refugee determination law be to guarantee protection for the genuine refugee, rather than to inhibit the entry of persons into Canada.

We are alarmed to see how vulnerable Bill C-55 would make asylum-seekers at our borders, and we urge it be amended in consideration of the workable alternatives which the Inter-Church Committee for Refugees, among many others, have offered, which guarantee universal access and the meaningful right to appeal.

That model recommends: (1) an oral hearing on the merits of the claim for all refugee claimants in front of an independent refugee board; (2) a right for unsuccessful claimants to submit additional information for automatic paper review by a specialized centralized authority within a fixed period of time;

[*Traduction*]

seraient bien dépensés car ils garantiraient la justice humaine et la protection de l'être humain.

Nous n'ignorons pas non plus que le Canada est devenu une terre privilégiée pour les réfugiés; nous sommes néanmoins convaincus que les pressions exercées sur le Canada en tant que terre de premier asile sont bien faibles si l'on tient compte du nombre impressionnant de réfugiés à travers le monde.

La plupart des nations choisies en premier lieu comme terres d'asile sont parmi les plus pauvres et les plus peuplées, et par conséquent, les moins aptes à pouvoir aider les réfugiés.

Sur le plan géographique, le Canada ne risque pas d'être confronté à une arrivée massive de réfugiés. Nous n'avons qu'un petit nombre de grands aéroports internationaux; d'autre part, les arrivées inattendues de navires ne représentent qu'une très faible partie du nombre total de demandes d'asile au Canada.

Nous nous rendons bien compte qu'un nombre de plus en plus grand de personnes cherchent asile au Canada car elles ne peuvent plus rester en sécurité dans des pays où sévissent des mesures de répression. Il n'y a certes pas la queue dans ces pays. Ces personnes n'ont pas le temps d'attendre que leur dossier soit étudié à un consultat canadien. Leur besoin de fuir est urgent.

Nous n'ignorons rien des conditions en vigueur dans les pays qui produisent des réfugiés et participons à divers programmes, à de nombreux endroits, avec nos partenaires religieux, ceux qui donnent asile, offrent de l'aide aux réfugiés en vue de leur établissement et s'attaquent aux causes-mêmes du problème.

Nous sommes convaincus que le Canada doit prendre en considération les cas des personnes qui fuient avant d'être des victimes, celles que l'on appelle les réfugiés «de fait».

Il nous faut absolument prendre des dispositions qui permettront de prendre en considération les cas comportant des raisons d'ordre humanitaire, par exemple ceux des personnes qui fuient des régimes tyranniques et des situations dangereuses avant qu'il ne soit trop tard.

Nous sommes véritablement attristés de faire remarquer que le projet de loi C-55 constitue une politique relative à l'immigration qui cherche à limiter plutôt qu'à faciliter l'entrée au Canada de ceux et celles qui ont le plus besoin de nous.

Nous tenons à insister sur le fait que notre loi sur la reconnaissance du statut de réfugié doit avant tout assurer la protection des véritables réfugiés et non entraver l'entrée de personnes au Canada.

Nous sommes extrêmement inquiets de constater que le projet de loi C-55 rendrait très vulnérables ceux qui cherchent asile à nos frontières, c'est pourquoi nous vous prions de l'amender et de tenir compte des solutions plausibles avancées par le Comité inter-église des réfugiés, entre autres, qui garantissent l'accès universel et le droit authentique de faire appel.

Ce modèle recommande (1) une audition sur le bien-fondé de la demande pour toutes les personnes qui revendiquent le statut de réfugié devant une commission des réfugiés indépendante; (2) le droit pour tous les demandeurs dont la demande a été rejetée de présenter des données supplémentaires en vue d'une étude automatique de la part d'un organisme centralisé

[*Text*]

(3) the right of an appeal to the Federal Court on points of law.

We commend this model, which preserves the principles of justice and efficiency, while facilitating the processing of claims fairly and within a six-month time period.

We believe that this alternative model allows people with manifestly unfounded claims to be returned without delay or unnecessary hassles, as should be the case.

According to estimates, 15 per cent, technically, could be sent back to places safe for them to live.

Karen Rinehart will continue with our presentation.

Ms. Rinehart, Chairperson, Anglican Diocese of New Westminster Refugee Subcommittee: Madam Chairman and honourable senators, I offer a critique of Bill C-55, beginning with the initial screening.

First: Before one Immigration Officer, how can a person needing asylum know that he or she has this one crucial opportunity to make the right comment: "I want to make a refugee claim."?

Let us put ourselves in that person's shoes—exhausted, anxious, and probably suspicious or fearful of authorities. And remember, a human life may hang in the balance of this first test, if failed, and deportation were to result.

Second: If such a person passed through a safe country, determined by the federal cabinet but on which there is no international agreement, he or she can be refouled to where there is no guarantee of protection from danger or death.

Because conditions change swiftly, and because Canada has recently, in the case of Guatemala, not considered continuing documented human rights violations serious enough to disqualify that country for bilateral aid, how can such a safe country determination be trusted where a human life may be affected?

Canada's humanitarian record of meeting our international obligations, recently recognized by the Nanson Award given by the U.N., and our relatively greater ability financially, space-wise, and resource-wise, compared to the crowded and poorer developing nations, make it incumbent upon us not to shrink from our fair share of providing asylum.

Third: There is evidence in other countries which refoule that the deported ones have ended up being sent from country to country, without any nation accepting responsibility for the claim.

Fourth: While a safe country's general policy may be not to repatriate refugees involuntarily, there are no assurances for the individual, considering that Iranian refugees have been sent back to Iran from Turkey.

Fifth: Resettlement—that is, the ability to begin a new life—is clearly not guaranteed because a country is on a safe country list; e.g., in Italy, no permission is given refugees to reside legally, to work or to study.

[*Traduction*]

et spécialisé dans des délais fixés; (3) droit de faire appel devant la Cour fédérale sur des points de droit.

Nous recommandons ce modèle qui sauvegarde les principes de justice et d'efficacité, tout en facilitant l'acheminement des demandes dans un délai de six mois, et ce équitablement.

Nous sommes convaincus que cette solution permettra de renvoyer sans délai ou tracas inutiles les personnes dont les demandes de statut de réfugié ne sont pas fondées.

Selon les évaluations, 15 pour cent, techniquement, pourraient être renvoyés vers des lieux sûrs pour y vivre.

Je vais maintenant passer la parole à Karen Rinehart.

Mme Rinehart, présidente, Diocèse anglican du Sous-comité des réfugiés de New Westminster: Madame la présidente et honorables sénateurs, je voudrais commencer ma critique du projet de loi C-55 par la question de la sélection initiale.

Premièrement: comment voulez-vous qu'une personne qui cherche asile sache, devant un agent d'immigration, si elle a la possibilité de dire: «Je veux faire une demande de statut de réfugié»?

Mettons-nous dans la peau de cette personne qui est épuisée, angoissée, et qui a probablement peur ou bien doute des autorités. N'oubliez pas non plus que la vie d'un être humain peut dépendre de ce premier test, et qu'en cas d'échec la personne concernée pourrait être expulsée.

Deuxièmement: si cette personne est passée par un pays sûr, ainsi désigné par le Cabinet fédéral mais à propos duquel il n'existe pas d'entente internationale, elle peut être refoulée vers un pays où il n'y a aucune garantie de protection contre les dangers ou la mort.

Du fait que les conditions changent rapidement et que le Canada, dans le cas du Guatemala, n'a pas tenu compte, récemment, de violations systématiques des droits de la personne, appuyées par des documents, de façon suffisamment sérieuse pour cesser son aide bilatérale à ce pays, comment peut-on faire confiance à la méthode qui consiste à désigner les pays tiers comme étant sûrs lorsque la vie d'un être humain est concernée?

Le respect de ces obligations internationales par le Canada sur le plan humanitaire, récompensé tout récemment par la remise du prix Nanson par les Nations-Unies, et notre situation financière, nos grands espaces et nos innombrables ressources, comparés aux nations surpeuplées et pauvres en voie de développement, nous obligent à ne pas réduire notre part.

Troisièmement: Il existe des preuves dans d'autres pays qui refoulent les déportés que ces derniers ont fini par être renvoyés d'un pays à l'autre, sans qu'aucune nation n'accepte la responsabilité de la demande de statut de réfugié.

Quatrièmement: Bien qu'un pays désigné sûr ne rapatrie pas involontairement des réfugiés, il n'y existe aucune garantie pour les personnes concernées. Prenons le cas des réfugiés iraniens que la Turquie a renvoyé en Iran.

Cinquièmement: L'établissement — c'est-à-dire la possibilité de commencer une nouvelle vie — n'est absolument pas garanti du simple fait qu'un pays figure sur la liste des pays désignés comme sûrs; par exemple, en Italie, les réfugiés n'ont

[*Text*]

Sixth: Rights and freedoms under the Canadian Charter are certainly being denied a person not allowed access to our refugee determination procedures—something which the *Singh* case already determined.

Seventh: Canada need not follow other Western nations; rather, the world needs us to lead in ways of justice for humanity.

Eight: We are not convinced, except by preventing would-be claimants the opportunity to state their claims to be a refugee, that these prescreening measures will save time.

The Inter-Church Committee for Refugees suggests that the expanded and more complex Inquiry in Bill C-55 involves an additional person from an additional and independent agency, thus making the process more vulnerable to clogging.

The second credible claim portion of the Inquiry for persons who subsequently cannot be returned by an Immigration Officer adds a further potential delay.

We question that there is a point in spending time debating "country of last departure" for the 50 to 67 per cent of cases who are not Convention refugees. These could more reliably be returned to their country of origin. The "credible basis" test will duplicate work to be repeated in the refugee hearing, according to several of those who appeared before the Legislative Committee, and this for a remaining 33 to 50 per cent caseload.

With respect to appeal procedures, first we ask what meaning an appeal has, if it can be made only from outside the country, after deportation.

There seems clearly less access to appeal for refugee claimants than that guaranteed for Canadians generally, and the consequences for refugees are potentially far more disastrous.

How can we proceed with a law which breaks our international agreement not to remove a person before a minimum review?

There are two points concerning security concerns that I would like to deal with.

First: How dare we trust the information that could put a claimant under jeopardy of removal before his or her claim gets considered, when that information could have been provided by the claimant's persecutors?

Where can such a person, faced with misleading information, find an advocate at our border, to protect innocence before being proven guilty?

Second: While Canada should not have any responsibility to permit a person convicted of a serious criminal offence to remain in Canada, the consequences of removal to the country of origin may far outweigh the seriousness of the offence which the person has committed.

[*Traduction*]

pas la permission de résider légalement, d'étudier ou de travailler.

Sixièmement: Les droits et libertés de la Charte canadienne ne sont certainement pas accordés à une personne qui ne peut se prévaloir de notre procédure de revendication du statut de réfugié, ce qu'a déjà d'ailleurs précisé l'affaire «Singh».

Septièmement: On ne voit pas pourquoi le Canada suivrait l'exemple d'autres pays occidentaux. En fait, le monde a besoin de nous pour montrer la voie dans le domaine de la justice.

Huitièmement: Nous ne sommes pas convaincus que ces mesures de sélection feront gagner du temps, si ce n'est qu'elles ne donneront pas aux soi-disant demandeurs du statut de réfugié la possibilité de faire une telle demande.

Le Comité inter-église des réfugiés est d'avis que l'enquête plus large et plus complexe prévue dans le projet de loi C-55 nécessite l'emploi d'une personne supplémentaire d'un autre organisme indépendant, ce qui risque d'embouteiller encore un peu plus la procédure.

La deuxième partie sur la revendication ayant un minimum de fondement de l'enquête pour les personnes qui ne peuvent par la suite être renvoyées par un agent d'immigration, risque d'entraîner un retard supplémentaire.

Nous ne voyons pas l'utilité de consacrer du temps à débattre de la question du «dernier pays d'embarquement» pour les 50 à 67 p. 100 de cas qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention. On pourrait les renvoyer de façon plus sûre vers leur pays d'origine. L'examen du «minimum de fondement» entraînera une multiplication du travail lors de l'audition du réfugié, si l'on en croit les personnes qui se sont présentées devant le Comité législatif, et ce pour 33 à 50 p. 100 de la charge de travail restante.

Pour ce qui est de la procédure d'appel, nous demandons tout d'abord à quoi sert un appel s'il ne peut être fait que depuis l'extérieur du pays, après l'expulsion.

Il semble que les demandeurs du statut de réfugié ont moins accès aux appels que les Canadiens en général, et n'oublions pas que les conséquences pour les réfugiés sont beaucoup plus désastreuses.

Comment pouvons-nous avoir une loi qui viole notre entente internationale prévoyant que nous ne pouvons renvoyer une personne avant un minimum d'examen?

J'aimerais aborder deux points concernant la sécurité.

Premièrement: Comment pouvons-nous croire les renseignements risquant d'entraîner le renvoi d'un demandeur de statut de réfugié avant qu'il puisse faire étudier sa demande, alors que ces renseignements ont peut-être été fournis par les persécuteurs de l'intéressé?

Face à des renseignements aussi trompeurs, comment cette personne peut-elle trouver un avocat à notre frontière pour protéger son innocence avant d'être trouvée coupable?

Deuxièmement: Bien que le Canada ne devrait pas avoir la responsabilité de permettre à une personne reconnue coupable d'une infraction criminelle grave de rester au Canada, les conséquences de son renvoi dans le pays d'origine peuvent être beaucoup plus graves que l'infraction elle-même.

[*Text*]

It is often said that refugees are an economic burden. That may be so in poor countries, which greet the fugitives with open arms but can only share poverty with them.

It is the duty of the developed world to lend a hand to these generous and courageous countries by offering them the means to help refugees survive, through support of such agencies as the United Nations.

But it is equally true that refugees are an asset to the countries that give them hospitality, each and every one bringing to his or her new country something that will enrich it. Indeed, in Canada recent studies show that refugees find work and quickly become contributing members of our economy.

As Christians, we remember Jesus teaching that, inasmuch as we treat each other with compassion, we are so treating him, and we pray that our country will not prevent, by law, such a mandate for just and compassionate behaviour.

This concludes our brief. I welcome now the offering of Herman Mendosa.

Mr. H. Mendosa, Representative of Spanis-speaking Catholic Community in Vancouver: Madam Chairman and senators, our main concern as Latin American Canadians is that Canada keeps its doors open for real refugees, especially now that the social and political situation in several Latin American countries is becoming increasingly difficult.

Canada's immigration policy has always been one of welcoming refugees, as can be seen by the number of refugees that have arrived in the last few years. However, we are afraid that the mechanism about to be established to stem the flow of bogus claims will result in creating insurmountable problems for the bona fide refugees who might not have anywhere else to go.

We request that the refugee determination process be accelerated, for the following reasons:

One, the length of time a refugee claimant has to wait before being examined under oath and obtaining a work permit is a financial drain on the country. But more important, this long wait has a demoralizing effect on the individuals and their families, who find themselves in an alien culture, trying to make ends meet under desperate conditions.

It is our experience in working with refugees that the length of time required to get refugee status causes psychosomatic problems in the applicants, due mostly to the uncertainty they have to live with for two or three years.

Thank you.

Brother R. MacKenzie, Chairperson, Canadian Catholic Organization for Development and Peace: Madam Chairman and honourable senators, we welcome the opportunity to present our views on Canada's refugee determination system.

[*Traduction*]

On ne cesse d'entendre que les réfugiés constituent un fardeau économique. C'est peut-être vrai dans le cas des pays pauvres qui accueillent les fugitifs à bras ouverts mais qui ne peuvent que partager leur pauvreté avec eux.

C'est aux pays dont les économies sont déjà développées qu'il incombe d'aider ces pays généreux et courageux en leur offrant les moyens de permettre aux réfugiés de survivre, grâce à l'appui d'organisations comme les Nations-Unies.

Il est également vrai que les réfugiés représentent un atout pour les pays qui leur donnent l'hospitalité, puisqu'ils amènent avec eux quelque chose qui enrichira ces pays. En fait, de récentes études menées au Canada démontrent que les réfugiées trouvent du travail et contribuent rapidement à l'essor de notre économie.

En tant que chrétiens, nous nous rappelons les paroles de Jésus selon lesquelles lorsque nous faisons preuve de compassion envers autrui, c'est aussi à lui que nous nous adressons; nous prions donc pour que notre pays nous empêche pas, à cause d'une loi, d'avoir un comportement juste et humanitaire.

Ainsi prend fin notre mémoire. Je voudrais maintenant passer la parole à Herman Mendosa.

M. H. Mendosa, représentant de la Communauté catholique espagnole de Vancouver: Madame la présidente et honorables sénateurs, notre principale inquiétude en tant que Canadiens de souche sud-américaine est que le Canada garde ses portes grandes ouvertes pour les véritables réfugiés, tout particulièrement aujourd'hui alors que la situation sociale et politique dans plusieurs pays d'Amérique latine devient de plus en plus difficile.

La politique du Canada en matière d'immigration a toujours prévu d'accueillir les réfugiés, si l'on en croit le nombre de réfugiés qui sont arrivés au pays ces dernières années. Toutefois, nous avons peur que les mécanismes qui seront mis en place afin d'arrêter l'arrivée de faux réfugiés créent des problèmes insurmontables pour les véritables réfugiés qui ne pourront peut-être se rendre nulle part ailleurs.

Nous demandons donc d'accélérer la méthode de revendication du statut de réfugié, pour les raisons suivantes:

Tout d'abord, la période durant laquelle un demandeur du statut de réfugié doit attendre avant de faire étudier son cas sous serment et d'obenir un permis de travail, constitue un fardeau financier pour le pays. D'autre part, point encore plus important, cette longue attente est démoralisante pour les personnes concernées et leur famille qui se trouvent au milieu d'une culture tout à fait étrangère et essayent de s'en sortir dans des conditions désespérées.

Notre expérience nous a appris que la période durant laquelle il faut attendre pour obtenir un statut de réfugié entraîne des problèmes psychosomatiques chez les intéressés, en raison de l'incertitude dans laquelle ils devront vivre pendant deux ou trois ans.

Merci.

Frère R. MacKenzie, président, Organisation catholique canadienne pour le développement de la paix: Madame la présidente, honorables sénateurs, nous sommes heureux de pou-

[*Text*]

The B.C.-Yukon region of the Canadian Catholic Organization for Development and Peace consists of active members from six dioceses.

As members of a Catholic, non-governmental organization, our perspective on Canada's refugee policy is informed by our faith, the teachings of our church, and our work in international development.

Jesus Christ walked with the weakest members of society. He showed compassion to the sick, the lame, and the oppressed. His compassion involved more than healing the sick, but acknowledged the intrinsic dignity of every human being. The church has applied the teachings of Christ throughout the world.

The weakest in our global community requires special attention and support. In this way, the needs of the poor take priority over the wants of the rich. Policy-makers must prioritize the needs of the poor, the afflicted and the oppressed, in order to design just and humanitarian legislation.

We are facing a decisive moment in our history. We can open our doors to refugees fleeing torture, detention and execution, or we can jeopardize our humanitarian tradition by enacting legislation which will prevent some genuine refugees from being granted asylum in Canada.

We have grave moral and ethical concerns about Bill C-55. The primary focus of Bill C-55 is to prevent entry into Canada by non-genuine refugees.

From our perspective, the primary focus of Canada's refugee policy should be to protect genuine refugees. This fundamental change in emphasis is at the root of our objections to C-55.

We acknowledge the government's attempt to curb abuse of the refugee system. However, we do not believe the solution lies in enacting legislation which would prevent some refugees from entering Canada.

The cost, in terms of human life, is too great. Refugees refused entry will return to face persecution in their country of origin. Canada has done this.

In 1939, 907 Jews were refused entry into Canada. They returned to face the Holocaust. We do not want to see this recur. It is morally wrong to view some people as expendable in order to streamline the refugee determination system.

Development and Peace has studied the social reality in a large number of countries. We sponsor exchanges, educational events, tours of Third World speakers from Asia, Africa and Latin America. We are acutely aware of the repressive conditions in many states and have attempted to assist those who suffer under those régimes.

From our specific studies of the global phenomenon of militarization, we understand the terrible circumstances that cre-

[*Traduction*]

voir présenter notre point de vue sur le régime de détermination du statut de réfugié du Canada.

La section Colombie-Britannique-Yukon de l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix est formée de membres actifs appartenant à six diocèses.

En tant que membres d'un organisme catholique non gouvernemental, notre point de vue sur la politique du Canada en matière de réfugiés est déterminé par notre foi, les enseignements de notre Église et notre travail dans le domaine du développement international.

Jésus-Christ a cheminé avec les membres les plus faibles de la société. Il s'est montré compatissant envers celui qui souffrait, le faible et l'opprimé. Sa compassion allait plus loin que la guérison des malades, elle reconnaissait la dignité intrinsèque de chaque être humain. L'Église a appliqué les enseignements du Christ dans le monde entier.

Les plus faibles de la planète nécessitent une attention et un soutien spéciaux. Ainsi, les besoins des démunis ont préséance sur les désirs des biens nantis. Les décideurs doivent accorder la priorité aux besoins des pauvres, des affligés et des opprimés, afin de concevoir des lois justes et humanitaires.

Nous nous retrouvons à un moment décisif de notre histoire. Nous pouvons ouvrir nos portes aux réfugiés qui fuient la torture, la détention et l'exécution ou mettre en danger notre tradition humanitaire en adoptant une loi qui empêchera de véritables refugiés de trouver asile au Canada.

Nous avons de graves inquiétudes morales et éthiques au sujet du projet de loi C-55. Ce projet de loi vise surtout à prévenir l'entrée au Canada de faux réfugiés.

Selon nous, la politique du Canada en matière de réfugiés devrait surtout viser à protéger les réfugiés véritables. Cette réorientation fondamentale des perspectives est à l'origine de nos objections au projet de loi C-55.

Nous admettons les efforts du gouvernement en vue de contenir les abus du régime des réfugiés. Mais nous ne croyons pas que la solution réside dans l'adoption d'une loi qui empêcherait des réfugiés d'entrer au Canada.

Le coût en vies humaines est trop élevé. Les réfugiés à qui le Canada refusera l'entrée retourneront dans leur pays d'origine pour y faire face à la persécution. C'est déjà arrivé par le passé.

En 1937, le Canada a refusé l'entrée à 907 Juifs, qui sont rentrés chez eux pour y faire face à l'Holocauste. Nous ne voulons pas que cela se produise à nouveau. Il est moralement mauvais de considérer que l'on peut sacrifier certaines personnes afin de simplifier le régime de détermination du statut de réfugié.

Développement et paix a étudié la réalité sociale d'un grand nombre de pays. Nous parrainons des échanges, des activités éducatives, des tournées de conférenciers du Tiers monde venant d'Asie, d'Afrique et de l'Amérique latine. Nous sommes très conscients de la situation répressive qui existe dans de nombreux pays et nous avons tenté d'aider ceux qui souffrent sous ces régimes.

Nos études précises sur le phénomène global de la militarisation nous font comprendre les conditions terribles qui don-

[*Text*]

ate refugees. We have the basis and knowledge from which to speak. We believe every effort must be made to prevent errors in Canada's refugee determination system that would result in refugees returning to such repressive environments.

Now I will present our concerns.

The considerations of the adjudicator and Refugee Board member are excessively restricted. Following the procedure proposed in Bill C-55 will result in the refusal of entry to some genuine refugees. The considerations of the third country, the human rights record of country of origin, prior rejection, do not leave enough scope for decision-making. Without universal access to an oral hearing, mistakes will be made.

When a person wishes asylum in Canada, that person must be given an opportunity to explain his/her needs. This principle is not upheld by the screening process suggested in Bill C-55.

The Adjudicator and Refugee Board member may find that an applicant is able to return to a third country, but we do not believe it is possible to obtain a guarantee that the individual be accepted and not suffer refoulement.

It is also not possible to guarantee the safety of refugees inside the third country. Changes in foreign policy, inability to protect refugees, and debilitating health and housing conditions are factors that make some third countries unsafe for refugees.

Foreign policy does influence refugee policy. In the United States, less than 3 per cent of applicants from El Salvador and Guatemala receive refugee status.

Our experience in these two countries has demonstrated to us violence of horrific proportions. People are definitely in danger in Guatemala and El Salvador.

The United States involvement in the Central American region and foreign policy objectives have resulted in extremely low rates of acceptance.

Foreign policy changes over time. Consequently, even a commitment not to practise refoulement today can change tomorrow.

The United States cannot be considered a safe country for Central American refugees.

History has proven that so-called safe countries have not been able to protect refugees. Where the refugees are settled in camps along the border of the violating country, protection has been very difficult. For example, in 1984, 200 women and children died in temporary shelters during their removal from camps in Chiapas and Campeche in Mexico.

Refugees have experienced persecution in some countries we fear will be considered "safe" under Bill C-55.

The dignity of a person is intimately related to his or her ability to lead a productive and creative life. We believe that you create yourself through your work.

[*Traduction*]

nent naissance aux réfugiés. Nous savons de quoi nous parlons. Nous estimons qu'il faut déployer tous les efforts possibles pour éviter que des lacunes du régime canadien de détermination du statut de réfugié ne forcent des réfugiés à retourner dans de tels milieux répressifs.

Je vous exposerai maintenant nos préoccupations.

Les considérations relatives à l'arbitre et au membre de la Commission des réfugiés sont excessivement limitées. À cause de la marche à suivre proposée dans le projet de loi C-55, l'entrée sera refusée à des réfugiés véritables. Les considérations relatives au pays tiers, aux antécédents du pays d'origine en matière de respect des droits de la personne ou à un rejet antérieur ne laissent pas une marge de manœuvre suffisante pour la prise des décisions. Sans accès universel à une audience, il se commettra des erreurs.

Quand quelqu'un cherche asile au Canada, il faut lui donner la possibilité d'expliquer ses besoins. Le processus de sélection proposé dans le projet de loi C-55 ne respecte pas ce principe.

L'arbitre et le membre de la Commission des réfugiés peuvent déterminer qu'un demandeur est en mesure de retourner dans un pays tiers, mais nous ne croyons pas qu'il est possible d'obtenir la garantie que le demandeur sera accepté et ne sera pas refoulé.

Il est également impossible de garantir la sécurité des réfugiés à l'intérieur du pays tiers. Une modification de la politique étrangère, l'incapacité de protéger les réfugiés et des conditions d'hygiène et de logement débilitantes rendent certain pays tiers dangereux pour les réfugiés.

La politique étrangère influence la politique en matière de réfugiés. Aux États-Unis, moins de 3 pour cent des demandeurs du Salvador et du Guatemala obtiennent le statut de réfugié.

Notre expérience dans ces deux pays nous a révélé que la violence y atteint des proportions épouvantables. Des gens sont définitivement en danger au Guatemala et au Salvador.

La participation des États-Unis aux affaires de l'Amérique centrale et les objectifs de la politique étrangère de ce pays font que les taux d'acceptation sont extrêmement bas.

La politique étrangère évolue avec le temps. Par conséquent, même l'engagement de ne refouler personne aujourd'hui peut être modifié demain.

Les États-Unis ne peuvent pas être considérés comme un pays sûr pour les réfugiés de l'Amérique centrale.

L'histoire a démontré que les soi-disant pays sûrs n'ont pas été capables de protéger les réfugiés. Quand les réfugiés sont entassés dans des camps le long de la frontière avec le pays qui viole les droits de la personne, il est très difficile de les protéger. Ainsi, en 1984, 200 femmes et enfants sont morts dans des abris temporaires lorsqu'ils ont dû quitter les camps de Chiapas et de Campeche au Mexique.

Les réfugiés ont été persécutés dans des pays qui, nous le craignons, seront considérés «sûrs» en vertu du projet de loi C-55.

La dignité de la personne est intimement liée à la capacité de mener une vie productive et créatrice. Nous pensons que l'on se crée par son travail.

[*Text*]

As Pope John Paul has said in his Encyclical on Labour:

> The word of God's revelation is profoundly marked by the fundamental truth that Man, created in the image of God, shares, by his work, in the activity of the creator. And that within the limits of his own human capabilities, man in a sense continues to develop that activity and perfects it, as he advances further and further in the discovery of the resources and values contained in the whole of creation.

Many Third World countries are not places where refugees can lead full and productive lives, because of economic conditions and restrictive legislation.

The Church recognizes the family as a central unit in society, and family unity as critical. The American Bishops, in a paper entitled *Human Life in Our Day*, published in 1968, wrote:

> The attitude man adopts toward life helps determine the person he becomes. In the family, man and life are first united. In the family, the person becomes the confident servant of life and life becomes the servant of man. The Church must make good her belief in human life and her commitment to its development by active as well as doctrinal defence of the family and by practical witness to the values of family life.

Some refugees chose Canada as a country of asylum, because they wished to unite with family members in Canada. Bill C-55 does not permit the Adjudicator and the Refugee Board member to consider family ties with Canada when determining whether or not a refugee can make a claim in Canada.

Bill C-55 is denying that the family is important.

In determining whether the applicant has a credible basis from which to make a claim, the Adjudicator and Refugee Board member can consider the human rights record of the country of origin, and Canada's acceptance record of refugees from the country in question.

In our work as a non-governmental organization, we have monitored very fast changes in a country's status, going from non-violator of human rights to becoming a flagrant violator. We doubt whether the information at the disposal of the Adjudicator and Refugee Board member will allow them to respond to newly-abusive situations.

In this way, the first applicants from countries newly abusive will be turned away. Secondly, some situations where gross violations have existed appear no longer to be abusive as a result of reform or revolution.

Such is the case with the rise of Corazon Aquino to power in the Philippines, following the brutal years of the Marcos dictatorship.

[*Traduction*]

Comme le déclarait le pape Jean Paul dans son enclyclique sur le travail:

> «La parole de la révélation est profondément marquée par la vérité fondamentale que l'homme, créé à l'image de Dieu, partage, par son travail, l'activité du créateur. Et dans les limites de ses propres capacités humaines, l'homme continue en un sens à développer cette activité et à la perfectionner, à mesure qu'il progresse dans la découverte des ressources et des valeurs contenues dans l'ensemble de la création.»

Beaucoup de pays du Tiers monde ne sont pas des endroits où les réfugiés peuvent mener une vie remplie et productive, en raison des conditions économiques et des lois restrictives qui y existent.

L'Église considère la famille comme une unité centrale de la société et juge essentielle l'unité familiale. Les évêques américains déclaraient dans un document intitulé «Human Life in Our Day» et publié en 1968:

> "L'attitude qu'il adopte face à la vie contribue à déterminer le devenir de l'homme. Dans la famille, l'homme et la vie sont unis pour la première fois. Dans la famille, l'homme devient le serviteur confiant de la vie et la vie devient le serviteur de l'homme. L'Église doit démontrer sa foi en la vie humaine et son engagement face au développement de la vie par une défense active et doctrinale de la famille et par un témoignage pratique des valeurs de la vie familiale.

Certains réfugiés choisissent le Canada comme terre d'asile parce qu'ils veulent retrouver des membres de leur famille déjà installés chez nous. Le projet de loi C-55 ne permet pas à l'arbitre et au membre de la Commission des réfugiés de considérer les liens familiaux avec le Canada au moment de déterminer si la revendication est fondée ou non.

Le projet de loi C-55 nie l'importance de la famille.

En déterminant si la revendication du statut de réfugiée a un minimum de fondement, l'arbitre et le membre de la Commission des réfugiés peuvent considérer les antécédents du pays d'origine en matière de respect de la personne et les antécédents du Canada en matière d'acceptation de réfugiés du pays en question.

Dans notre travail en tant qu'organisme non gouvernemental, nous avons constaté l'évolution très rapide du statut d'un pays, qui peut passer de pays respectueux des droits de la personne à celui de violateur flagrant de ces droits. Nous doutons que l'information mise à la disposition de l'arbitre et du membre de la Commission des réfugiés permette de réagir face aux nouveaux abus.

Par conséquent, les premiers citoyens de pays qui auront commencé à violer les droits de la personne à revendiquer le statut de réfugié seront refusés. Par ailleurs, des cas de graves violations ne paraissent plus aussi flagrants après une réforme ou une révolution.

C'est notamment ce qui s'est produit avec l'arrivée au pouvoir de Corazon Aquino aux Philippines, après des années de brutalité sous la dictature de Marcos.

[*Text*]

Despite tremendous support on the international scene for Corazon Aquino's Government, violations of human rights continue.

Would countries with historical violations but which receive international support no longer be considered human rights violators?

The information used by the Adjudicator and Refugee Board member will be updated periodically. But, what will happen if the updates are not accurate? The first refugees to apply from a country that has been perceived as reformed, but is not, will be refused entry.

These two situations can and will happen under Bill C-55. We know this from our experience with the volatility of many régimes. We strongly object to the "refoulement" which will be the result of decisions made by the Adjudicator and Refugee Board member because of insufficient information.

An appeal on the merits of the case is necessary for a just refugee determination process. The consequences of making an error are so great, an appeal on merits is warranted.

Refugees will return to persecution in their homelands if a mistake is made in the Canadian determination process. Canada will be sentencing a human being to death. Every effort must be made to avoid rejecting genuine refugees, and this includes an appeal on merits.

In conclusion, we think there is a total lack of scope within the criteria to be followed by the Adjudicator and the Refugee Board member. By refusing to grant an oral hearing, Canada is eliminating the one mechanism that would assure up-to-the-minute information on human rights violations in the country of origin.

With universal access to oral hearings, there could be a fair determination of whether or not the applicant has a genuine fear of persecution. Some consideration of repeat claims is warranted, and an appeal on the merits of the case is needed to prevent genuine refugees from returning to face torture, imprisonment, or death.

Bill C-55 is far-removed from the fundamental elements of a just refugee determination system: universal access, oral hearings and appeal on merits.

We contribute this brief to the public debate on Bill C-55 because we believe the plight of refugees deserves our attention.

Pope John Paul, in Edmonton said:

> All of humanity must think of the parable of the rich man and the beggar. Humanity must translate it into contemporary terms of economy and politics, in terms of all human rights, in terms of relations between the First, Second and Third Worlds. We cannot stand idly by when thousands of human beings are dying of hunger. Nor can we remain indifferent when the rights of the human spirit

[*Traduction*]

Malgré l'énorme soutien international accordé au gouvernement de Corazon Aquino, les violations des droits de la personne se poursuivent.

Les pays reconnus pour leur violation continue des droits de la personne mais recevant un soutien international cesseront-ils d'être considérés comme des violateurs de ces droits?

L'information employée par l'arbitre et le membre de la Commission des réfugiés sera mise à jour périodiquement. Mais que se produira-t-il si les mises à jour ne sont pas exactes? Les premiers réfugiés qui arriveront d'un pays considéré à tort comme amendé se feront refuser l'entrée au Canada.

Ces deux situations peuvent se produire et se produiront si le projet de loi C-55 est adopté. Nous en sommes assurés, car nous connaissons l'instabilité de nombreux régimes. Nous nous opposons fortement au refoulement qui résultera des décisions de l'arbitre et du membre de la Commission des réfugiés fondées sur des renseignements insuffisants.

Pour qu'un processus de détermination du statut de réfugié soit juste, il doit comprendre un mécanisme d'appel reposant sur les qualités intrinsèques de chaque cas. Les conséquences d'une erreur sont tellement grandes qu'elles justifient un appel sur le fond de la cause.

Les réfugiés devront subir la persécution dans leur pays d'origine si une erreur se commet au cours du processus canadien de détermination du statut de réfugié. Il faut mettre tout en œuvre pour éviter de refuser des réfugiés véritables, et notamment prévoir un appel sur le fond de la cause.

En terminant, nous estimons qu'il y a un manque total de largesse en ce qui concerne les critères à respecter par l'arbitre et le membre de la Commission des réfugiés. En refusant d'accorder une audience, le Canada élimine le seul mécanisme qui lui donnerait des renseignements de dernière heure sur les violations des droits de la personne dans le pays d'origine.

Grâce à un accès universel à une audience, on pourrait déterminer en toute justice que la crainte de persécution du demandeur est fondée. Il est justifié de tenir compte des revendications répétées et il faut un mécanisme d'appel sur le fond de la cause afin d'empêcher des réfugiés véritables de retourner chez eux pour faire face à la torture, à l'emprisonnement ou à la mort.

Le projet de loi C-55 est très loin de prévoir les éléments fondamentaux d'un régime équitable de détermination du statut de réfugié: accès universel, audiences et appel sur le fond de la cause.

Nous soumettons ce mémoire aux discussions publiques sur le projet de loi C-55 parce que nous croyons que le sort des réfugiés mérite notre attention.

Le pape Jean Paul a affirmé à Edmonton:

> «Toute l'humanité doit se rappeler la parabole du mauvais riche et du pauvre Lazare. Elle doit la traduire dans les sphères contemporaines de l'économie et de la politique, dans la sphère de tous les droits de la personne, dans celle des relations entre le Premier, le Deuxième et le Tiers monde. Nous ne pouvons rester à rien faire quand des milliers de personnes meurent de faim. Nous ne pouvons pas

[*Text*]

are trampled upon, when violence is done to the human conscience in matters of truth, religion and cultural creativity.

We cannot stand idly by enjoying our own riches and freedom, if, in any place, the Lazarus of the 20th century stands at our doors.

The Canadian government must enact legislation that opens our doors to genuine refugees.

Thank you.

The Chairman: Thank you. Senator Doyle will be the lead-off questioner.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

You have made the statement that Bill C-55 denies the importance of the family. I would like you to expand on how it denies the importance of the family.

Ms. Roche, Member, Anglican Diocese of New Westminster Refugee Subcommittee: There is only one reason for a person to make a refugee status claim, that being fear of persecution.

However, there are other elements that a person will consider in deciding where to seek that asylum. For example, a refugee from El Salvador will likely spend some time in Mexico or the United States en route to Canada, and in fact may spend a considerable length of time in those two countries, both of which would be considered safe countries under Bill C-55.

However, when this refugee arrives at Canada's border, having spent time in a safe third country, despite the fact that this person is a genuine refugee, he or she will be returned to the United States or Mexico under Bill C-55. That will have to be the decision of the Adjudicator.

Assuming that this person has family members in Canada, a support community in Canada, and assuming, of course, that we are dealing with a genuine refugee, should Canada not open its doors to this refugee on the basis of this humanitarian consideration of family?

Senator Doyle: You have not answered my question. My question had to do with how Bill C-55 denies the importance of the family.

What you have suggested is that the bill doesn't deal with it, not that it denies it. I think there is a considerable difference there.

Correct me if I am wrong, but I would think that if a person was in a third country seeking re-unification with his family in his country, that person would proceed under the Immigration Act. He would proceed on the basis of the minister's stated program of family re-unification, under which he might get into the country with great haste and much more so than relying on going through the entire process of admission as an ordinary immigrant.

In other words, notwithstanding that a person has status in another country as a refugee, that person, under Canadian immigration law, can apply for entry into Canada under the Family Re-unification Program.

[*Traduction*]

non plus rester indifférents quand les droits de l'esprit humain sont bafoués, quand on fait violence à la conscience humaine en ce qui concerne la vérité, la religion et la créativité culturelle.»

Nous ne pouvons rester à rien faire et jouir de nos richesses et de notre liberté si, où que nous soyons, le Lazare du XX[e] siècle est à nos portes.

Le gouvernement canadien doit adopter une loi qui ouvre la porte aux réfugiés véritables.

Merci.

La présidente: Je vous remercie. Le sénateur Doyle prendra amorcera la période de questions.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

Vous affirmez que le projet de loi C-55 nie l'importance de la famille. J'aimerais que vous nous expliquiez en quoi.

Mme Roche, membre, Sous-comité des réfugiés du diocèse anglican de New Westminster: Une seule raison peut pousser quelqu'un à revendiquer le statut de réfugié, soit la crainte de la persécution.

Mais cette personne tiendra compte d'autres éléments dans le choix de l'endroit où chercher asile. Ainsi, un réfugié du Salvador passera probablement un certain temps au Mexique ou aux États-Unis en route pour le Canada et, de fait, il peut séjourner longtemps dans ces deux pays, qui seraient tous les deux considérés comme sûrs en vertu du projet de loi C-35.

Or, quand ce réfugié arrive à la frontière canadienne, après avoir passé un certain temps dans un pays tiers considéré comme sûr, il sera renvoyé aux États-Unis ou au Mexique en vertu du projet de loi C-55, malgré le fait qu'il est un réfugié véritable. C'est cette décision que devra prendre l'arbitre.

En supposant que cette personne ait de la parenté au Canada, une communauté qui le soutiendrait, et en supposant bien sûr, que nous avons affaire à un réfugié véritable, le Canada ne devrait-il pas lui ouvrir ses portes pour tenir compte de cette considération humanitaire qu'est la famille?

Le sénateur Doyle: Vous n'avez pas répondu à ma question. Elle portait sur la façon dont le projet de loi C-55 nie l'importance de la famille.

Ce que vous laissez entendre c'est que le projet de loi n'en tient pas compte, pas qu'il la nie. Je crois qu'il y a une différence énorme entre les deux.

Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois que celui qui se trouverait dans un pays tiers et qui chercherait à retrouver sa famille au Canada serait visé par la Loi sur l'immigration. Ses démarches seraient fonction du Programme de réunification des familles énoncé par le ministre et en vertu duquel il pourrait entrer au pays plus rapidement et plus facilement que s'il passait par toutes les étapes du processus d'admission en tant qu'immigrant ordinaire.

Autrement dit, en dépit du fait qu'elle a un statut de réfugié dans un autre pays, cette personne pourrait, en vertu de la loi canadien sur l'immigration, demander à entrer au Canada aux termes du Programme de réunification des familles.

[*Text*]

The Canadian government has indicated, by its own policy, that it is sympathetic to thosee who make a claim on the basis of family relationships. Therefore, we do not find that matter contained in Bill C-55. It is not a case of denying; it is a case of saying that there are many houses, many gates to enter.

Ms. Roche: The scenario you pose, I agree, might work in some circumstances. It will not work in all circumstances. It will not work in the example I provided you of someone from El Salvador or Guatemala. Some Salvadorans and Guatemalans, understandably, have difficulty presenting themselves at Canadian consulates.

This danger, I am very sad to say, has been reported to us from our church partners involved in sanctuary work in the United States.

It is a difficult reality, a political reality, that it does not work in all cases.

It is the opinion of this panel, representing various church organizations, that it is not acceptable to sacrifice a few genuine refugees in order to streamline the process, in order to curb abuse.

We understand the difficulty in trying to curb abuse; however, in our opinion it is neither acceptable nor ethical to sacrifice some genuine refugees.

Senator Doyle: Pardon me, perhaps I am dull today because of the rain.

We were talking a moment ago about people in safe third countries, such as the United States, where, for all intents and purposes, at the moment, it is a question of going into a Canadian consulate. No one is going to stop anyone from doing that in the United States.

That is not going to interfere with their safety. They can go there. If they apply at the Canadian consulate to go to Canada, giving as the reason that they have family members living here, with the application being made under the Family Re-unification Program, that should in no way imperil their being given a fair hearing in the country of temporary asylum, whether it be the United States, West Germany, or some other safe third country.

If you are talking about the people who are making a bid, almost clandestinely, to come to this country through an organization, an NGO, a church group which is helping immigrants to come into the country, and it is a case of family reunification, there is no reason why that cannot be put forth as an argument by the NGO in an effort to facilitate immigration.

The fact that it is not dealt with specifically within Bill C-55 is not to say that it constitutes a denial.

Ms. Roche: In the case of a refugee from Guatemala or El Salvador who came to our border without that information, it would be a problem. Also, those who are in the United States or Mexico illegally would be hesitant, for reasons of security, to appear at a Canadian consulate.

There could be reason to believe that refugees could arrive at the Canadian border under those circumstances, without the information that you have provided us with today, or with that

[*Traduction*]

Le gouvernement canadien a indiqué, par sa politique, qu'il voit d'un œuil compatissant ceux qui demandent à entrer au pays pour des raisons familiales. C'est pourquoi il n'est pas question de cet aspect dans le projet de loi C-55. On ne nie pas quoi que ce soit, on dit qu'il y a de nombreuses maisons, de nombreuses portes d'entrée.

Mme Roche: Le scénario que vous évoquez pourrait fonctionner dans certains cas, j'en conviens. Mais il ne fonctionnera pas toujours. Il ne fonctionnera pas dans l'exemple que je vous ai donné de quelqu'un qui arrive du Salvador ou du Guatemala. Certains Salvadoriens et Guatémaltèques ont naturellement du mal à se présenter à un consulat canadien.

Ce danger, malheureusement, nous a été signalé par nos collègues qui s'occupent des réfugiés aux États-Unis.

Il faut admettre la réalité difficile, la réalité politique que ce scénario ne fonctionne pas toujours.

Les membres du groupe que vous voyez devant vous et qui représentent diverses organisations religieuses sont d'avis qu'il n'est pas acceptable de sacrifier quelques réfugiés véritables afin de simplifier le processus, afin de contenir les abus.

Nous comprenons qu'il est difficile d'essayer de mettre fin aux abus, mais selon nous, il n'est ni acceptable ni moral de sacrifier des réfugiés véritables.

Le sénateur Doyle: Pardonnez-moi, je suis peut-être terne aujourd'hui à cause de la pluie.

Nous avons parlé il y a un moment des gens qui se trouvent dans des pays tiers sûrs, tels que les États-Unis et où, à toutes fins utiles, il suffit pour le moment de se rendre à un consulat canadien. Personne n'empêchera qui que ce soit d'agir ainsi aux États-Unis.

Leur sécurité ne sera pas menacée. Ils peuvent aller au consulat. S'ils se présentent au consulat canadien et demandent à entrer au Canada parce qu'ils y ont de la famille, et que la demande relève du Programme de réunification des familles, cela ne devrait en aucun cas les empêcher d'être entendus en toute justice dans le pays d'asile temporaire, que ce soit les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest ou tout autre pays tiers sûr.

Si vous parlez des gens qui tentent, presque clandestinement, de venir dans ce pays avec l'aide d'un organisme, d'un organisme non gouvernemental, d'un groupe religieux qui aide les immigrants à entrer au pays, et qu'il s'agit de réunifier une famille, rien n'empêche l'organisme non gouvernemental d'invoquer cet argument afin de faciliter l'immigration.

Le fait que le projet de loi C-55 ne l'évoque pas expressément ne signifie pas qu'il y a dénégation.

Mme Roche: Dans le cas d'un réfugié du Guatemala ou du Salvador arrivant à la frontière sans connaître cette information, il y aurait un problème. De plus, ceux qui se trouvent illégalement aux États-Unis ou au Mexique hésiteront, pour des motifs de sécurité, à se présenter à un consulat canadien.

Il y aurait lieu de croire que des réfugiés pourraient arriver à la frontière canadienne sans connaître les renseignements que vous nous avez donnés aujourd'hui ou en connaissant ces ren

[*Text*]

information and the fear of pursuing that mechanism for entering the country.

All I am trying to get across to you today is that there is no opportunity to hear that under Bill C-55 as a result of their having passed through a safe country.

Senator Doyle: Bill C-55 is designed to deal with the people who are attempting to establish the fact that they are *bona fide* refugees. It is not trying to establish what potential they have for a future in Canada, who their relatives are, or anything else. It deals only with whether or not they are a refugee.

If there is a question after that status has been determined, then I think it is quite logical to suggest to the person that they try to come as an immigrant.

That would be preferable to going to the length of inserting another clause in another bill and saying that that should be part of our law.

Ms. Roche: Will that happen at the border, or will they see that these people have passed through safe third countries and refuse them, period, without providing that kind of information?

Is the purpose of Bill C-55 to screen out bogus refugees?

Senator Doyle: That is one of its purposes.

It bears repeating that we need to unclog our system, so that legitimate applications for refugee status will be processed and handled. We are being choked by the apparatus that we put in place before, which we all agree is not adequate to deal with the situation. We have to speak about the injustice of delay.

Ms. Roche: I agree with you. Our perspective, as various church agencies participating in this public discussion of Bill C-55, is that the primary focus of Bill C-55 should be to establish a refugee determination process that accepts genuine refugees.

When the primary focus becomes to screen out bogus refugees, then it is possible to screen out some genuine refugees. We have tried to point out some of the holes in the proposed legislation.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

I want to say that I was very impressed by your brief. It may be a comfort to you if I add that most of the arguments that you have made we have heard from other groups in other cities. I say that not as a criticism, but to give you a sense of solidarity with your colleagues outside this province.

I have a couple of quick questions.

With the experience that you have had in these matters, do you think that, if your recommendations were translated into

[*Traduction*]

seignements mais en craignant de recourir à ce mécanisme pour entrer au pays.

Tout ce que j'essaie de démontrer aujourd'hui c'est que, en vertu du projet de loi C-55, ces gens n'ont aucune occasion d'entendre ce que vous venez de nous dire, du fait qu'ils sont passés dans un pays sûr.

Le sénateur Doyle: Le projet de loi C-55 vise à définir l'attitude face aux gens qui tentent d'établir qu'ils sont des réfugiés véritables. Il n'essaie pas de déterminer quelles sont leurs possibilités d'avenir au Canada, qui sont leurs parents ni rien d'autre. Il ne cherche qu'à établir s'ils sont ou non des réfugiés.

Si une question se pose une fois que le statut a été déterminé, il me paraît très logique de suggérer à la personne visée d'essayer d'entrer au pays en tant qu'immigrant.

Il est préférable de procéder ainsi plutôt que de s'engager dans le long processus d'insertion d'un nouvel article dans une autre loi, puis de déclarer que cet article devrait faire partie de nos lois.

Mme Roche: Donnera-t-on ces renseignements à la frontière ou, en voyant que les gens sont passés par des pays tiers sûrs, les refusera-t-on tout simplement sans leur donner ces renseignements?

Le projet de loi C-55 a-t-il pour objet d'éliminer les faux réfugiés?

Le sénateur Doyle: C'est l'un de ses objets.

Il convient de répéter que nous devons décongestionner notre système, de sorte que les revendications légitimes du statut de réfugié soient traitées. Nous sommes étranglés par l'appareil que nous avons mis en place et qui, nous en convenons tous, ne convient plus à la situation. Nous devons parler de l'injustice des retards.

Mme Roche: Je suis d'accord avec vous. Notre point de vue, qui correspond à celui de divers organismes religieux participant à cette discussion publique sur le projet de loi C-55, est que ce projet de loi devrait viser avant tout à établir un processus de détermination du statut de réfugié qui accepte les réfugiés véritables.

Quand l'objet principal devient d'éliminer les faux réfugiés, il est alors possible d'éliminer des réfugiés véritables. Nous avons tenté de faire ressortir certaines des lacunes de la loi proposée.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Hébert, s'il vous plaît.

Le sénateur Hébert: Je vous remercie, madame la présidente.

J'ai été très impressionné par votre mémoire. Je vous consolerai peut-être en ajoutant que la plupart des arguments que vous invoquez nous ont été présentés par d'autres groupes dans d'autres villes. Je ne dis pas cela en guise de critique, mais pour que vous sentiez la solidarité qui existe avec vos collègues à l'extérieur de la province.

Permettez-moi de vous poser quelques brèves questions.

Compte tenu de l'expérience que vous possédez en la matière, pensez-vous que, si vos recommandations se traduisai-

[*Text*]

amendments and adopted, that would extend the time period for the refugee determination process?

Do you think that at the most it would be three months, four months, six months?

Ms. Roche: The information we have received from our church partners who have looked carefully at alternative models would indicate that six months would be the longest period of time.

But, it would appear that additional time is going to be required to go through these initial screening processes, in any event, and some of the best minds in the Church are suggesting that our proposed alternatives would not take any longer.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: What you are recommending here is the rejection of the basic principles of Bill C-55, inasmuch as you want universal access in the very first instance.

Senator Doyle was talking about a screening process, and one part of that screening process, the eligibility criteria, does not allow for a telling of the story on its individual merits.

I think that is the real issue that was being brought up in that context.

I want to ask you a very direct question: How do you respond to the criticism which says that an unelected Senate ought not to obstruct the will of the elected majority, and that to reject this bill, as you are counselling us to do, although it may be within the constitutional authority of the Senate, is not really within the Senate's so-called political authority?

Mr. Roche: First of all, I would dispute the fact that our perspective does not represent the majority of Canadians. I am aware that there has been some sensationalizing of the problem of abuse. However, I am also familiar with polls that indicate that somewhere between 73 and 75 per cent of the Canadian public believes that genuine refugees should be accepted into Canada.

I also believe that our presence here today is a sign to you that the humanitarian tradition of Canada is not lost. Our presence here today is a sign of respect for that humanitarian tradition. We would like to see our legislation reflect that humanitarian tradition.

Senator Spivak: You have answered my question indirectly, I think.

If, for example, we were not to reject the principle of the bill completely, is it the eligibility criteria that you see as the worst offence in it?

Surely, the credibility process, which allows for the telling of the individual story, would screen out so-called bogus refugees without interfering with the claims of genuine refugees.

I am curious as to how you would separate those two screening mechanisms: the eligibility procedure and the credibility procedure.

Do you have any views on that?

[*Traduction*]

ent en modifications et étaient adoptées, le processus de détermination du statut de réfugié serait allongé?

Pensez-vous qu'il faudrait compter au plus trois mois, quatre mois, six mois?

Mme Roche: Les renseignements que nous avons obtenus de nos collègues qui ont examiné attentivement des solutions de rechange indiquent que le délai le plus long pourrait aller jusqu'à six mois.

Mais il semble qu'il faudra plus de temps pour franchir ces étapes de première sélection, de toutes façons, et certaines des personnes les mieux informées dans notre Église laissent entendre que les solutions que nous proposons ne prendraient pas plus de temps.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Spivak, je vous en prie.

Le sénateur Spivak: Ce que vous recommandez c'est de rejeter les principes fondamentaux du projet de loi C-55, dans la mesure où vous voulez un accès universel dès le départ.

Le sénateur Doyle a parlé du processus de sélection et un élément de ce processus de sélection, les critères de recevabilité, ne permettent pas que l'on fasse la lumière sur le pour et le contre de chaque cas.

Voilà, à mon avis, l'enjeu véritable soulevé dans ce contexte.

Je voudrais vous poser une question très directe: Que répondez-vous à la critique qu'un Sénat non élu ne devrait pas s'opposer à la volonté de la majorité élue et que rejeter ce projet de loi, comme vous nous conseillez de le faire, bien que le Sénat en ait le pouvoir constitutionnel, ne relève pas vraiment du pouvoir soi-disant politique du Sénat?

Mme Roche: Premièrement, je contesterais le fait que notre point de vue ne représente pas celui de la majorité des Canadiens. Je sais que l'on a un peu dramatisé le problème de l'abus. Mais je sais aussi que, selon les sondages, de 73 à 75 p. 100 des Canadiens estiment que les réfugiés véritables devraient être acceptés au Canada.

Je crois aussi que notre présence ici aujourd'hui vous indique que la tradition humanitaire du Canada ne s'est pas perdue. Notre présence ici aujourd'hui témoigne du respect de cette tradition humanitaire. Nous aimerions que nos lois soient à l'image de cette tradition.

Le sénateur Spivak: Vous avez répondu indirectement à ma question, je crois.

Si, par exemple, nous ne rejetions pas complètement le principe du projet de loi, considérez-vous que les critères de recevabilité sont ce qui vous gêne le plus?

Il va de soi que le processus de justification du fondement de la revendication permettant à chacun d'exposer son cas éliminerait les soi-disant faux réfugiés sans porter atteinte aux revendications des réfugiés véritables.

Je serais curieux de savoir comment vous sépareriez ces deux mécanismes de sélection, soit le processus de recevabilité et le processus justification du fondement.

Avez-vous une opinion à ce sujet?

[*Text*]

Ms. Roche: In our brief we also raised some questions on the appeal procedures, and I should like that to be noted.

On your first point, I think my discussion with Senator Doyle illustrated our problem with the eligibility criteria.

Could you refresh my memory as to the different stages at which a person must have a credible basis to make a claim?

Senator Spivak: I forget the wording. I believe it is whether there is a "credible basis" to the claim.

Ms. Roche: It seems a crucial decision to be made before the person's story has been told; for someone to look at a person and decide, on the spot, whether they have a credible basis.

Senator Spivak: It is on page 16 of the bill.

Ms. Roche: I understand that the Refugee Division Board member and the Adjudicator, in determining whether there is a credible basis for a claim, will use the human rights record of the country of origin and Canada's acceptance rate from the country in question.

We did raise, in our brief, some questions about the fact that this information, as we understand it, is going to come to the Adjudicator and Refugee Board member from the cabinet.

Our question to you is: Will foreign policy influence the information that is used by those who will make the decision?

For example, this year Canada is going to re-open bilateral aid to Guatemala. It had been cut off because of the human rights abuse in that country.

Does this decision of the government to resume bilateral aid to Guatemala mean that human rights violations in Guatemala are presently seen as being at acceptable levels for the resumption of bilateral aid? And is that perception of the political reality in Guatemala going to influence the information used?

Now, I don't think we are in a position to answer that; we are simply raising the question.

Perhaps there is some way to update that information, such that the information provided will be accurate. But, we do have that question with respect to the screening process.

Senator Spivak: In the screening process, the "credible basis" aspect of it, the claimant's personal story is also very relevant. This is different from the eligibility aspect, which is a kind of mechanistic screening based on certain obvious things.

What I am trying to get at is how firmly you hold to your opposition to any sort of screening mechanism; in other words, how firmly you hold to the theory of universal access.

[*Traduction*]

Mme Roche: Nous avons soulevé des questions dans notre mémoire au sujet des procédures d'appel et j'aimerais qu'on en prenne note.

Au sujet du premier point, je crois que ma discussion avec le sénateur Doyle a illustré en quoi les critères de recevabilité nous gênent.

Pouvez-vous me rafraîchir la mémoire au sujet des diverses étapes où la revendication du statut de réfugié doit avoir un minimum de fondement?

Le sénateur Spivak: Je ne me souviens pas du libellé exact. Je crois qu'il est question de savoir si la revendication a un «minimum de fondement».

Mme Roche: Cela me paraît être une décision cruciale à prendre avant que la personne ait exposé son cas; se trouver face à quelqu'un et décider, sur le champ, si sa revendication a un minimum de fondement.

Le sénateur Spivak: Il en est question à la page 16 du projet de loi.

Mme Roche: Je comprends que le membre de la Commission des réfugiés et l'arbitre, lorsqu'ils devront déterminer si la revendication a un minimum de fondement, tiendront compte des antécédents du pays d'origine en matière de respect des droits de la personne et du taux d'acceptation de réfugiés du pays en question par le Canada.

Nous avons soulevé dans notre mémoire quelques questions à propos du fait que cette information, si nous comprenons bien le projet de loi, sera transmise par le Cabinet à l'arbitre et au membre de la Commission des réfugiés.

Nous vous posons la question suivante: La politique étrangère influencera-t-elle l'information considérée par ceux qui prendront la décision?

Ainsi, cette année, le Canada reprendra son programme d'aide bilatérale au Guatemala, programme qui avait été interrompu en raison des violations des droits de la personne dans ce pays.

Cette décision du gouvernement de reprendre l'aide bilatérale avec le Guatemala signifie-t-elle que les violations des droits de la personne au Guatemala sont actuellement jugées actuellement de niveau assez acceptable pour que puisse reprendre cette aide? Et cette perception de la réalité politique du Guatemala influencera-t-elle l'information considérée?

Je ne crois pas que nous soyons en mesure de répondre à la question. Nous la soulevons tout simplement.

Il existe peut-être des moyens de mettre l'information à jour, pour que l'information fournie soit exacte. Mais nous nous posons cette question au sujet du processus de sélection.

Le sénateur Spivak: Dans le processus de sélection, en ce qui concerne le «minimum de fondement», l'histoire personnelle du demandeur est aussi très pertinente. Cela diffère de la question de la recevabilité, qui est une forme de sélection mécanique fondée sur certains facteurs évidents.

J'essaie de savoir à quel point vous tenez fermement à votre opposition à toute forme de mécanisme de sélection; autrement dit, jusqu'à quel point vous tenez à la théorie de l'accès universel.

[*Text*]

Ms. Roche: We are proposing that that, in our opinion, is one of the key elements of a just refugee determination process.

Senator Spivak: Thank you very much.

The Chairman: Thank you for your presentation.

The next presentation will be from the Vancouver Coalition.

Ms. Agrawal, Co-ordinator, Vancouver Coalition for Justice for Refugees and Immigrants/Vancouver Society on Immigrant Women: Thank you, Madam Chairman.

My colleagues and I wish to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for giving us this opportunity to present our concerns.

My name is Karuna Agrawal. My friends and I will speak to you on behalf of the Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

This Coalition is an action organization, formed with the alliances of no fewer than 50 community organizations, all of which have endorsed our actions and ideologies during the recent months.

I also represent the Vancouver Society on Immigrant Women, an advocacy group which has been lobbying for equal participation of immigrants and visible minority women.

In fact, the Coalition for Justice for Refugees and Immigrants was started at a meeting organized by the Vancouver Society on Immigrant Women on July 15, 1987, at which time most participants expressed concerns about the immigration process.

We have, today, on the panel some of these participants and other representatives from various other organizations, but what we bring to you today is a unified position of the Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

At this point, I would like to introduce some of the witnesses and observers who are with us today. I will introduce them in the order in which they will be speaking after I complete the introductions.

Second to my left is Alicia Barsallo, representing the Canadian Hispanic Congress and the Committee for the Defence of Human Rights in Peru.

To my immediate right is Frances McQueen, another very vocal and active member of the Coalition and of Amnesty International. She is also the founding member of the Vancouver Association of Survivors of Torture.

Next to her, on my right, is Chern Paul Gill, who is the President of the British Columbia Organization to Fight Racism and the President of the Progressive Indo-Canadian Services Society.

Next to Chern is Trisha Joel, a landed immigrant. Today she is representing the Vancouver Status of Women.

To my immediate left is Dr. Bernardo Berdichwski, who came as a refugee in 1970 and is one of the first in-land refugees. He is an anthropologist and a past president of the Canadian Association of Latin-American and Caribbean Stud-

[*Traduction*]

Mme Roche: Nous soutenons qu'il s'agit-là, selon nous, de l'un des éléments clés d'un juste processus de détermination du statut de réfugié.

Le sénateur Spivak: Merci beaucoup.

La présidente: Je vous remercie de votre témoignage.

Nous entendrons maintenant la Vancouver Coalition.

Mme Agrawal, coordinatrice, Vancouver Coalition for Justice for Refugees and Immigrants/Vancouver Society on Immigrant Women: Merci, madame la présidente.

Mes collègues se joignent à moi pour remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de nous donner cette occasion de présenter notre point de vue.

Je m'appelle Karuna Agrawal. Mes amis et moi-même nous adressons à vous au nom de la Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

Cette coalition est un organisme d'action, formé du regroupement d'une cinquantaine d'organismes communautaires ayant tous appuyé nos actions et nos idées au cours des derniers mois.

Je représente également la Vancouver Society on Immigrant Women, un groupe d'opinion qui exerce des pressions en vue d'une participation égale des immigrantes et des femmes appartenants aux minorités visibles.

De fait, la Coalition for Justice for Refugees and Immigrants a été fondée lors d'une réunion organisée par la Vancouver Society on Immigrant Women le 15 juillet 1987 et au cours de laquelle la plupart des participants ont exprimé leurs inquiétudes face au processus d'immigration.

Le groupe qui se présente devant vous aujourd'hui comprend certains de ces participants et des représentants de divers autres organismes, mais ce que nous vous exposons c'est la position commune de la Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

J'aimerais maintenant vous présenter certains des témoins et des observateurs qui sont ici aujourd'hui. Je les présenterai dans l'ordre où ils prendront la parole dès que j'aurai terminé les présentations.

Deuxième à ma gauche, Alicia Barsallo représente le Canadian Hispanic Congress et le Comité pour la défense des droits de la personne au Pérou.

À ma droite se trouve d'abord Frances McQueen, autre membre très connue et très active de la Coalition et d'Amnistie internationale. Elle est aussi membre fondatrice de la Vancouver Association of Survivors of Torture.

À ses côtés se trouve Chern Paul Gill, président de la British Columbia Organization to Fight Racism et président de la Progressive Indo-Canadian Services Society.

Vient ensuite Trisha Joel, immigrante reçue. Elle représente aujourd'hui le Vancouver Status of Women.

Immédiatement à ma gauche, Bernardo Berdichwski est venu au Canada en 1970 en tant que réfugié et compte parmi les premiers réfugiés ayant obtenu ce statut une fois sur place. Anthropologue, il a été président de la Canadian Association

[*Text*]

ies in B.C. Today, he is also representing the Canadian Jewish Congress and the Canadian Hispanic Congress.

Among the observers, to my far left is Alfred Sepulreda, who is the President of the Canadian Hispanic Congress, B.C. Chapter.

On the other side, to my right, is Nancy Moore, who teaches English as a second language and has been a very active member of the Coalition.

Among the observers, we also have Orville Chapman, from the Global Concerns Division of the United Church, and Therese Karazan, from the Canadian Hispanic Congress.

Honourable senators, the Coalition for Justice for Refugees and Immigrants is opposed to Bill C-55 and Bill C-84. These two bills have passed the House with token amendments which in no way address their fundamental weaknesses.

The Coalition was the first to take the initiative to bring to the attention of the public the contents and the flaws in the bills. We have organized two mass demonstrations and a public forum, all of which were widely attended and endorsed by numerous organizations of British Columbia.

I will leave with you a flyer from one of these events, with the names of the organizations which endorsed our position. These flyers are from an action that we organized on September 5, 1987.

We rejected the bills then and, six months later, the dust still hasn't settled, leaving us with no alternative but to ask for a new Refugee Bill, one which provides for an independent body formed by those who have been working with refugees and fighting for the defence of human rights in Third World countries.

Successive Immigration Acts, since the first Act in 1869, have always been racist, biased towards the entry of British and other white immigrants and against immigrants from Asia, Latin America, Africa and the Middle East.

It wasn't until 1967 that the last explicit racist provisions were removed and replaced with the point system. However, the point system is just as racist as the old one. It is the Immigration Officials who judge how many points an applicant receives on such criteria as adaptability, education and occupational skills.

Canadian immigration policy has always sought to benefit the economy and reinforce the dominant culture. White male, educated, and skilled Europeans have been the preferred immigrants and refugees. This policy has been racist and sexist.

As the doors have closed in all major industrialized, wealthy countries, war, poverty and brutal repression have been producing more refugees worldwide.

Only 2 per cent of the 20 million women and children refugees ever have any opportunity to resettle in the Western

[*Traduction*]

of Latin-American and Caribbean Studies en Colombie-Britannique. Il représente également aujourd'hui le Congrès canadien juif et le Canadian Hispanic Congress.

Parmi les observateurs se trouve, à l'extrême gauche, Alfred Sepulreda, président du Canadian Hispanic Congress, section de la Colombie-Britannique.

De l'autre côté, à ma droite, vous voyez Nancy Moore, professeur d'anglais langue seconde et membre active de la Coalition.

Les observateurs comprennent aussi Orville Chapman, de la Global Concerns Division de l'Église Unie, et Therese Karazan du Canadian Hispanic Congress.

Honorables sénateurs, la Coalition for Justice for Refugees and Immigrants s'oppose aux projets de loi C-55 et C-84. Ces deux projets de loi ont été adoptés par la Chambre après quelques modifications symboliques qui ne corrigent aucunement leurs faiblesses fondamentales.

La Coalition a été la première à prendre l'initiative d'attirer l'attention du public sur le contenu et les lacunes des projets de loi. Nous avons organisé deux manifestations monstres et une tribune publique, qui ont toutes attiré beaucoup de monde et ont été appuyées par de nombreux organismes de la Colombie-Britannique.

Je vous laisserai une brochure au sujet de l'un de ces événements, que nous avons organisé le 5 septembre 1987. Vous y trouverez le nom des organismes qui appuyaient notre position.

Nous avons rejeté les projets de loi et, six mois plus tard, la poussière n'est pas encore retombée, ce qui ne nous laisse d'autre choix que de demander un nouveau projet de loi sur les réfugiés, un projet de loi qui prévoirait un organisme indépendant formé de ceux qui travaillent avec les réfugiés et qui luttent pour la défense des droits de la personne dans les pays du Tiers monde.

Les diverses lois sur l'immigration adoptées depuis la première loi de 1869 ont toujours été racistes et ont toujours favorisé l'entrée d'immigrants britanniques et d'autres immigrants de race blanche plutôt que des immigrants d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique et du Moyen-Orient.

Ce n'est qu'en 1967 que les dernières dispositions racistes ont été supprimées et remplacées par le système des points. Mais ce système est tout aussi raciste que l'ancien. Il revient aux agents d'immigration de juger du nombre de points que reçoit un demandeur pour des critères tels que l'adaptabilité, la formation et les compétences professionnelles.

La politique canadienne en matière d'immigration a toujours cherché à être favorable à l'économie et à renforcer la culture dominante. Les hommes d'origine européenne, de race blanche, instruits et qualifiés ont toujours été les immigrants et les réfugiés préférés. Cette politique a été raciste et sexiste.

À mesure que les portes se sont fermées dans tous les grands pays riches et industrialisés, la guerre, la pauvreté et la répression brutale ont créé de plus en plus de réfugiés dans le monde entier.

À peine 2 pour cent des 20 millions de femmes et d'enfants réfugiés ont la possibilité de refaire leur vie dans le monde

[*Text*]

World. The majority find temporary shelter in neighbouring countries. To close the doors tighter and increase the poverty and repression is an act based upon racism, sexism, protectionism and an unwillingness to share resources with those less privileged and less safe.

The United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, approved in July, 1951, established then a definition of who would be considered to be a refugee and established minimum standards of treatment for refugees.

In 1967, the United Nations approved a Protocol to the Convention, thereby extending the application of the Convention to those who would become refugees in the Second World War.

Canada chose to be a signatory to the Convention, as well as the Protocol, and agreed to protect any refugees arriving at a border from being turned away without being heard by an impartial body.

Now, Canada is refusing to grant basic U.N. Convention rights of asylum which would establish safeguards against forceable return to countries where refugees fear persecution and would provide decent treatment of refugees.

This committee is quite aware of the alternatives proposed by Rabbi Plaut, in his Report on Refugee Determination in Canada, and of the recommendations in the Report of the House Standing Committee on Labour, Employment and Immigration.

These alternatives would satisfy the efficiency, fairness and legal and constitutional criteria.

We agree with the committee's concern to streamline the refugee determination process and, at the same time, deter abuse and make provisions for protection from fraudulent claims.

But if there is such zealousness to punish the bogus applicants, can this committee and the government, by the same token, guarantee the identification and protection of genuine refugees?

To work out the more immediate and short-term strategies, therefore, we feel the need to go back into our history in this country and take a closer look at how the language of struggle has changed from how to be recognized as a refugee to finding protection in a safe country.

Alicia Barsallo will speak to the historical concerns and the ideologocical problems with the immigration bill, followed by Frances McQueen, to my right, who will give you further examples of the plight of refugee claimants.

This will be followed by a presentation by Chern Gill, who will expand on the question of the safe third countries, followed by Trisha Joel, who will focus on how the bill particularly affects women and children.

[*Traduction*]

occidental. La majorité trouve un abri temporaire dans un pays voisin. Fermer les portes encore plus et accroître la pauvreté et la répression sont des actes fondés sur le racisme, le sexisme, le protectionnisme et un refus de partager les ressources avec les moins privilégiés et les moins sûrs.

La convention des Nations Unies sur le statut des réfugiés, approuvée en juillet 1951, donnait une définition de ceux qui seraient considérés comme des réfugiés et établissait des normes minimales sur la façon de traiter les réfugiés.

En 1967, les Nations Unies approuvaient un protocole pour cette convention, élargissant ainsi l'application de la convention à ceux qui sont devenus réfugiés pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Le Canada a choisi de signer cette convention, ainsi que le protocole, et convenu de protéger tout réfugié arrivant à la frontière en ne l'expulsant pas sans qu'il ait été entendu par un organisme impartial.

Le Canada refuse maintenant d'accorder le droit fondamental d'asile prévu par la convention des Nations Unies qui donnerait des garanties contre le renvoi par la force vers des pays où les réfugiés craignent d'être persécutés et qui assurerait un traitement convenable des réfugiés.

Votre comité connaît fort bien les solutions de rechange proposées par le rabbin Plaut dans son rapport sur la détermination du statut de réfugié au Canada ainsi que les recomandations contenues dans le Rapport du Comité permanent de la chambre des communes du travail, de l'emploi et de l'immigration.

Ces solutions satisferaient les critères de l'efficience et de l'équité ainsi que les exigences juridiques et constitutionnelles.

Nous sommes d'accord avec la volonté du comité de simplifier le processus de détermination du statut de réfugié et, en même temps, d'empêcher les abus ainsi que de prévoir des dispositions pour se protéger contre les revendications frauduleuses.

Mais s'ils font preuve d'un tel zèle pour punir les demandeurs dont la revendication est injustifée, ce comité et le gouvernement peuvent-ils garantir avec autant d'ardeur l'identification et la protection des réfugiés véritables?

Afin de concevoir les stratégies nécessaires dans l'immédiat et à court terme, nous sentons donc la nécessité d'examiner l'histoire de notre pays et d'étudier attentivement la façon dont les termes de la lutte ont évolué pour passer de la manière d'être reconnu comme réfugié à la recherche d'une protection dans un pays sûr.

Alicia Barsallo parlera des questions historiques et des problèmes idéologiques que pose le projet de loi sur l'immigration. Elle sera suivie de Frances McQueen, à ma droite, qui vous donnera d'autres exemples du triste sort réservé à ceux qui revendiquent le statut de réfugié.

Cher Gill apportera ensuite des précisions sur la question des pays tiers sûrs, puis Trisha Joel mettra l'accent sur la manière dont le projet de loi influence tout particulièrement les femmes et les enfants.

[*Text*]

Finally, Dr. Bernardo Berdichwski will give a summary and recommendations on behalf of the Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

Honourable senators, before we deliver our presentations to you, we would like to ask you a question, and it is one of which I believe Madam Chairman is well aware.

My question is: Why did each one of us receive a call from the Immigration Department, making enquiries about our background, in spite of the fact that I have always responded to any queries from the staff of the Standing Senate Committee of Legal and Constitutional Affairs?

Thank you.

The Chairman: I am aware, as you say, Ms Agrawal, that you did receive calls. I have been told that it was done on the instructions of someone on the minister's staff. I don't understand the reason for it. But it may be that the person in question hasn't attended any of these hearings before and was unaware of the fact that the people who come here usually explain who they are and who they represent when they get here.

I apologize if it has caused you any concern.

Ms. Barsallo, Vancouver Coalition of Justice for Refugees and Immigrants, Canadian Hispanic Congress, Committee for Defense of Human Rights in Peru: My name is Alicia Barsallo. I am a member of the Canadian Hispanic Congress and the Committee for Defense of Human Rights in Peru.

I am a witness, a Third World reality, so refugees are not foreign people with unknown concerns and beliefs. I picture them vividly under the light of our Third World countries. They are not a product of individual will, but rather of a situation a situation that is closely linked to ours here in Canada in many ways.

In under-developed countries, as we know, economic oppression forces rebellion, and rebellion is answered with state repression.

Third World people live in a kind of economic system where most children must die before the age of five, and most adults are condemned to a life of misery and illiteracy.

Under-developed societies are societies where the capitalist mode of production meets the pre-capitalist one of the past, with a single vision in mind: the maintenance of profit for foreign and native investors and the increase of the investors' capacity to compete in the world market.

Third World states cannot afford to provide U.I. welfare benefits, medical care, or enough schools for any significant sector of the population. Wages must be low if the companies are to compete satisfactorily with the advanced technology of the developed nations and keep their profits.

Declines in the purchasing power of wages on the order of 20 to 25 per cent were recorded recently for Latin America, for example, while food prices have risen in La Pas by 1,312

[*Traduction*]

Enfin, Bernardo Berdichwski résumera les exposés et présentera les recommandations de la Coalition for Justice for Refugees and Immigrants.

Honorables sénateurs, avant de présenter nos exposés, nous aimerions vous poser une question, que connaît déjà madame la présidente, si je ne m'abuse.

Cette question est la suivante: Pourquoi chacun de nous a-t-il reçu un appel du ministère de l'Immigration, au sujet de nos antécédents, malgré le fait que j'aie toujours répondu aux questions du personnel du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles?

Merci.

La présidente: Comme vous le dites, madame Agrawal, je sais que vous avez reçu ces appels. On m'a dit qu'ils ont été faits sur ordre d'un membre du personnel du ministre. Je ne comprends pas pourquoi. Il se pourrait que la personne en question n'ait jamais participé à ces audiences auparavant et ne savait pas que les gens qui se présentent ici expliquent habituellement devant nous qui ils sont et qui ils représentent.

Veuillez nous excuser des inquiétudes que ces appels ont pu vous causer.

Mme Barsallo, Vancouver Coalition for Justice for Refugees and Immigrants, Canadian Hispanic Congress et Comité pour la défense des droits de la personne au Pérou: Je m'appelle Alicia Barsallo. Je suis membre du Canadian Hispanic Congress et du Comité pour la défense des droits de la personne au Pérou.

Je suis un témoin, une réalité du Tiers monde, de sorte que les réfugiés ne sont pas des gens étrangers dont les préoccupations et les convictions me seraient inconnues. Je les vois clairement sous l'éclairage de nos pays du Tiers monde. Les réfugiés ne sont pas un produit de la volonté de chacun, mais plutôt d'une situation, d'une situation qui, à bien des égards, est étroitement reliée à la nôtre au Canada.

Comme nous le savons tous, dans les pays sous-développés, l'oppression économique entraîne la rébellion et on répond à la rébellion par la répression de l'État.

Les gens du Tiers monde vivent dans un régime économique où la plupart des enfants meurent avant d'avoir cinq ans et où la plupart des adultes sont condamnés à une vie de misère et d'analphabétisme.

Les sociétés sous-développées sont des sociétés où le mode de production capitaliste rencontre le mode de production précapitaliste du passé dans un seul but: maintenir les profits des investisseurs étrangers et locaux et accroître la capacité des investisseurs de rivaliser sur les marchés mondiaux.

Les États du Tiers monde ne peuvent se permettre d'offrir l'assurance-chômage, l'assurance sociale, l'assurance-maladie ni des écoles en assez grand nombre pour la population. Les salaires doivent être bas pour que les sociétés puissent rivaliser efficacement avec les techniques poussées des pays développés et maintenir leurs profits.

Des baisses du pouvoir d'achat des salaires de l'ordre de 20 à 25 pour cent ont été enregistres récemment en Amérique latine, par exemple, alors que les prix des aliments ont augmenté de 1 312 pour cent à La Paz; de 183 pour cent à Sao

[*Text*]

per cent; in Sao Paulo, by 183 per cent; in Lima, by 366 per cent; and in Buenos Aires, by 224 per cent.

According to 1970 U.N. statistics, the average daily intake of calories in Haiti was 1,896; for low income earners in Latin America, from 1700 to 2300.

In El Salvador, the average daily intake of calories was of the order of 1,100, 1,200 — the equivalent to that in a Nazi concentration camp in 1940; a normal concentration camp in 1940, not the extermination camps like Auschwitz in 1942 or 1944.

This situation, of course, inspires constant organization on the part of the masses: struggles for higher wages, for hospitals, for day-care centres, for water, for electricity, for sewers. No one escapes. Everyone has to get involved, including the children, the millions of abandoned children who scratch for a living in the urban centres, the youth of the countryside, the elderly. And yes, in fact, all are attacked back. Many have been killed before even attempting to voice a demand. Many have died not knowing why they died. Some say they club peasant children to death in Guatemala to save bullets.

All I can say is that they are probably right, for from 1982 to 1986, more than 7,000 innocent Quechua-speaking peasants were killed in Peru with knives, with axes, with their hands tied to their backs. Many were buried alive.

I also know that more than 30,000 Chileans were killed in only the first month of the 1973 coup; that 25,000 "disappeared" during Argentina's decade of terror; that bombings of civilians and the use of torture in El Salvador produced 60,000 deaths and 750,000 refugees from 1980 to 1986; that there were more than 900 deaths in South Africa in 1985.

In addition to the physical aspect, there are of course the oppressive beliefs perpetuated by church and state in our under-developed countries.

Women are condemned for leaving the home to get politically involved, for not getting married, for trying to get a divorce, for using contraceptives, for becoming single mothers, and so on. Abortion, of course, is punished as a crime.

In some places, women are physically forced to wear a veil, to be submissive, to burn when their husband dies. Women, as we know, are, as a matter of course, sexually mutilated in the Sudan.

In many Third World countries, being poor means being abused for no particular political reason except the place where one lives, or the authorities one is under.

Being a woman can prove to be extremely dangerous, especially being a woman who refuses to wear a veil.

These are the problems and these are the kind of regimes that produce refugees. And the situation remains because we let it.

[*Traduction*]

Paulo; de 366 pour cent à Lima et de 224 pour cent à Buenos Aires.

Selon des statistiques des Nations Unies publiées pour 1970, la consommation quotidienne moyenne de carlories est de 1 896 en Haïti et de 1 700 à 2 300 pour les travailleurs à faible revenu de l'Amérique latine.

Au Salvador, la consommation quotidienne moyenne est de l'ordre de 1 100 à 1 200 calories, ce qui correspond à celui d'un camp de concentration nazi en 1940, d'un camp de concentration normal en 1940, pas des camps d'extermination comme celui d'Auschwitz en 1942 ou en 1944.

cette situation pousse bien sûr constamment les masses à s'organiser: luttes pour des salaires plus élevés, pour des hôpitaux, pour des garderies, pour de l'eau, pour de l'électricité, pour des égouts. Personne n'y échappe. Tous doivent participer, même les enfants, les millions d'enfants abandonnés qui arrivent tout juste à survivre dans les centres urbains, les jeunes campagnards, les personnes âgées. Et tous doivent faire face à une riposte. Beaucoup ont été tués avant même de tenter de revendiquer le statut de réfugié. Beaucoup sont morts sans savoir pourquoi ils mouraient. Certains disent qu'on frappe à mort des enfants de Guatemala pour économiser des balles de fusil.

Tout ce que je peux affirmer c'est qu'ils ont probablement raison, car entre 1982 et 1986, plus de 7 000 paysans innocents parlant le quechua ont été tués au Pérou à coup de couteaux et de haches, les mains liées dans le dos. Beaucoup ont été brûlés vivants.

Je sais aussi que plus de 30 000 Chiliens ont été tués pendant le premier mois qui a suivi le coup d'État en 1973; que 25 000 personnes sont «disparues» pendant la décennie de terreur en Argentine; que les bombardements de civils et la torture au Salvador ont entraîné 60 000 décès et créé 750 000 réfugiés de 1980 à 1986; qu'il y a plus de 900 décès en Afrique du Sud en 1985.

En plus de l'aspect physique, il y a aussi les croyances oppressives perpétuées par l'Église et l'État dans les pays sous-développés.

Les femmes sont condamnées si elles sortent de la maison pour faire de la politique, si elles ne se marient pas, si elles essaient de divorcer, si elles utilisent des contraceptifs, si elles deviennent filles-mères, et ainsi de suite. L'avortement est bien sûr un crime, puni en conséquence.

À certains endroits, les femmes sont forcées de porter le voile, de périr par le feu au décès de leur mari. Nous savons que, au Soudan, les femmes sont mutilées sexuellement.

Dans de nombreux pays du Tiers monde, être pauvre signifie qu'on abuse de soi, sans aucune raison politique particulière entre que l'endroit où l'on vit ou le régime dans lequel on vit.

Être femme peut s'avérer extrêmement dangereux, surtout pour celles qui refusent de porter le voile.

Voilà les problèmes et les types de régimes qui produisent des réfugiés. Et la situation perdure parce que nous laissons faire.

[*Text*]

We let our investors profit by exploiting Third World labour power and resources. We let our banks do the same, and directly interfere in the political life of those countries in favour of the elite.

Canadian banks were key in boycotting the Allende regime in Chile shortly before its fall, for example.

We provide aid to, and do business with, regimes as murderous as those of El Salvador, India, Guatemala, South Africa, Chile.

We allow the United States, the power responsible for arming and directing the murderous armies of the Third World, to test their weapons in our soil and our sea. We displace our natives to allow them to open the radioactive plants.

As you can see, ladies and gentlemen of the committee, Third World refugees are a global challenge. They are real, and they are many.

Are we going to go ahead with Bill C-55 and Bill C-84? Are we going to close our doors, refuse responsibility, and pretend that there are no genuine refugees out there? Or, are we going to begin to attack the very sources of the problem: those which produce the refugees? Are we going to restrain our multinationals? Are we going to be firm and effective in our stand for human rights? Are we going to open our doors to those who suffer now? Are we ready to define ourselves, not only as the builders of Canada, but as the makers of the world?

We are here to invite you to take the second alternative. We call for the repeal of Bill C-84 and the replacement of Bill C-55 by a new law based on the recognition of the role Canada has played in the creation of refugees, a new law that guarantees at least the minimum rights to which any human being who flees her/his country should be entitled: the right to moral support, the right to be counselled, the right to a fair hearing, the examination of her/his plea by an independent body composed of representatives of organizations who know about, and have worked with, refugees and organizations which are aware of the conditions and are protective of human rights in underdeveloped countries, and certainly not by two appointed government officials, as Bill C-55 stipulates.

We also believe that all applicants should be granted the right to an appeal, and the right to remain in Canada during the entire processing of their applications.

Ms. F. McQueen, Vancouver Coalition for the Justice of Refugees and Immigrants, Amnesty International: Madam Chairman, Honourable senators, you have listened to brief upon brief, all of which are critical of Bill C-55. I don't believe there will be very many supporters of the present legislation coming before the committee.

I want to take a different perspective, being a person who works with refugees, someone who has advised refugees to come to this country and claim refugee status upon arrival, someone who has assisted people in crossing the border. I am one of the front-line troops.

[*Traduction*]

Nous laissons nos investisseurs réaliser des profits en exploitant la main-d'œuvre et les ressources du Tiers monde. Nous laissons nos banques en faire autant et intervenir directement dans la vie politique de ces pays en faveur de l'élite.

Ainsi, les banques canadiennes ont joué en rôle clé dans le boycottage du régime Allende au Chili avant la chute de ce régime.

Nous accordons de l'aide à des régimes aussi meurtriers que ceux du Salvador, de l'Inde, du Guatemala, de l'Afrique du Sud et du Chili et faisons des affaires avec ces pays.

Nous laissons les États-Unis, puissance responsable de l'armement et à la tête des armées meurtrières du Tiers monde, essayer leurs armes sur notre sol et dans nos mers. Nous déplaçons les autochtones pour permettre aux Étts-Unis d'installer leurs usines radioactives.

Comme vous pouvez le constater, mesdames et messieurs du comité, les réfugiés du Tiers monde posent un défi global. Ils sont réels et ils sont nombreux.

Adopterons-nous les projets de loi C-55 et C-84? Fermerons-nous nos portes, refuserons-nous la responsabilité et prétendrons-nous qu'il n'y a pas de réfugiés véritables? Ou commencerons-nous à attaquer les sources réelles du problème: ceux qui produisent les réfugiés? Restreindrons-nous nos multinationales? Adopterons-nous une attitude ferme et efficace en faveur des droits de la personne? Ouvrirons-nous nos portes à ceux qui souffrent actuellement? Sommes-nous prêts à nous définir non pas comme les artisans du Canada, mais comme les artisans du monde?

Nous sommes ici pour vous inviter à adopter la deuxième solution. Nous demandons l'abrogation du projet de loi C-84 et le remplacement du projet de loi C-55 par une nouvelle loi fondée sur la reconnaissance du rôle que le Canada a joué dans la création des réfugiés, une nouvelle loi garantissant au moins les droits minimaux qui devraient être accordés à tout être humain s'enfuyant de son pays: le droit à un soutien moral, le droit à être conseillé, le droit à une audience équitable, l'examen de ses doléances par un organisme indépendant formé de représentants d'organismes qui connaissent les réfugiés et ont travaillé avec eux et d'organismes qui connaissent les conditions dans les pays sous-développés et protègent les droits de la personne, et certainement pas par deux fonctionnaires nommés, comme le stipule le project de loi C-55.

Nous estimons aussi que tous les demandeurs devraient avoir le droit d'aller en appel et le droit de rester au Canada pendant toute la durée de l'étude de la revendication.

Mme McQueen, Vancouver Coalition for Justice for Refugees and Immigrants, Amnestie internationale: Madame la présidente, honorables sénateurs, vous avez entendu mémoire sur mémoire s'opposant au projet de loi C-55. Je ne pense pas que beaucoup de partisans de ce projet de loi comparaîtront devant le comité.

Je voudrais présenter une perspective différente, puisque je travaille avec les réfugiés, que j'ai conseillé à des réfugiés de venir dans ce pays et d'y revendiquer le statut de réfugié dès leur arrivée, que j'ai aidé des gens à traverser la frontière. Je fais partie des troupes de front.

[*Text*]

I would like to remind this committee that we are dealing with human beings. We are dealing with people in a period of extreme stress, people who may not necessarily be erudiite, and people who are certainly not feeling very secure.

I would like to give some examples of the people these new laws would exclude.

Last year, I helped somebody who had come to this country. She was a Kurdish woman. She had been living illegally in the United States for four years, having been told to wait there until Iran would be free again from Khomeini.

She had been imprisoned under the Shah and her whole family had been persecuted under Khomeini.

Her family smuggled her out of Iran. She came on false documents and lived in the United States for four years. She was told that once Iran was free, she could just give herself up to the authorities in America and she could go back home.

She realized, after four years, that this would take a great deal more time. She also realized, and recognized, that she would not get a fair hearing in the refugee process in the United States. As a result, she came to Canada to claim refugee status.

That would be a person that the new law would exclude, on the ground that she had been in a so-called safe third country.

However, the reality is that the United States, for instance, accepts only 3 per cent of Central Americans and only specific types from Iran. For the most part, it is deporting Iranians back to Iran.

I could talk to you about a trade unionist who claimed refugee status, went through the procedure here, and was refused on the basis that trade union activity was not political activity. The decision was made by people who had no understanding of human rights.

The decision was appealed to the Federal Court, and because the federal Court can only act on points of law, it upheld the position that, although this gentleman had been imprisoned and had been tortured three times, he had been imprisoned because he was a trade union activist and not because of his political opinion. That gentleman was denied refugee status.

He was later granted a ministerial visa on humanitarian and compassionate grounds, but the precedent still stands, and it's a very dangerous one to be upheld.

I can talk to you about a Ghanain gentleman who came during the World Council of Churches. He was even refused a Legal Aid lawyer, the reasons being that, at the time he was interviewed by the lawyer, his claim was very incoherent.

It took me three hours to get the story out of him. It had turned that this man had been imprisoned and had been tortured over a long period of time and he could not piece together the story. It was too fresh; too soon. He just could not put those things together.

We are asking refugees to come here and assert their rights as if they were good middle-class Canadians. That is just not

[*Traduction*]

J'aimerais rappeler au comité que nous avons affaire à des êtres humains. Nous avons affaire à des personnes subissant un stress énorme, à des gens qui ne sont pas nécessairement très instruits, à des gens ne se sentent certainement pas très en sécurité.

J'aimerais donner des exemples de personnes que les nouvelles lois excluraient.

L'an dernier, j'ai aidé une kurde qui est venue au pays. Elle avait vécu illégalement pendant quatre ans aux États-Unis, ayant reçu le conseil d'attendre dans ce pays que l'Iran se libère du régime de Khomeyni.

Elle a étée emprisonnée sous le chah et toute sa famille a été persécutée sous Khomeyni.

Sa famille a réussi à la faire sortir d'Iran avec de faux papiers et elle a vécu aux États-Unis pendant quatre ans. On lui a dit que, quand l'Iran serait libéré, il lui suffirait de se livrer aux autorités américaines et qu'elle pourrait alors rentrer en Iran.

Elle s'est rendu compte, après quatre ans, qu'il lui faudrait attendre encore bien longtemps. Elle s'est aussi aperçue qu'elle n'aurait pas droit à une audience équitable dans le processus de détermination du statut de réfugié des États-Unis. Elle est donc venue au Canada revendiquer ce statut de réfugié.

Voilà une personne que la loi exclurait, du fait qu'elle a séjourné dans un soit disant pays tiers désigné comme sûr.

Or la réalité est que les États-Unis, par exemple, n'acceptent que 3 p. 100 de citoyens de l'Amérique centrale et seulement certaines catégories précises d'Iraniens. La plupart du temps, ils déportent les Iraniens en Iran.

Je pourrais vous parler d'un syndicaliste qui a revendiqué le statut de réfugié, a franchi toutes les étapes ici, et s'est fait refuser ce statut sous prétexte que l'activité syndicale n'était pas une activité politique. Cette décision a été prise par des gens qui ne comprennent pas du tout les droits de la personne.

La décision a été portée en appel devant la Cour fédérale et parce que cette Cour ne peut agir que sur des éléments de droit, elle a maintenu la décision que, même si ce monsieur avait été emprisonné et torturé trois fois, il avait été emprisonné parce qu'il était syndicaliste et non à cause de ses opinions politiques. On lui a donc refusé le statut de réfugié.

Il a obtenu par la suite un visa ministériel pour des considérations d'ordre humanitaire, mais le précédent demeure et il est très dangereux.

Je peux vous parler d'un Ghanéen venu au Canada pendant le Conseil mondial des Églises. On lui a même refusé les services d'un avocat de l'aide juridique, sous prétexte que, au moment où il a été interrogé par l'avocat, sa revendication était très incohérente.

Il m'a fallu trois heures pour connaître son histoire. Il s'est avéré que cet homme avait été emprisonné et torturé pendant une longtemps et qu'il ne pouvait rassembler tous les faits. Tout était trop récent, trop frais. Il ne pouvait tout simplement pas faire le bilan.

Nous demandons aux réfugiés de venir ici et de faire valoir leurs droits comme s'ils étaient de bons Canadiens de classe

[*Text*]

the case. It is not possible for people, psychologically, to be able to tell everything in a very short period of time.

That person probably would be refused under the new law.

I could talk to you about a Guatemalan woman. I went to the airport and spoke with the airport authorities and said that there was somebody on the plane about to claim refugee status. She came to the official and said, "Quiero reclamas status refugada". The official said, "Welcome to Canada", and she had a tourist visa for three months, all because the Immigration Officer had not understood her.

Those things are also possible. She would, then, not have a chance to make a claim, apparently, under the new law.

There are many flaws. I cannot possibly conceive of this law being taken seriously and being offered as an example of good legislation. It is a very poor piece of legislation, and I totally reject it. It does not deal fairly with refugees.

Thank you.

Mr. Chern Gill, President, B.C. Organization to Fight Racism: President, Progressive Indo-Canadian Services Society: Madam Chairperson and respected senators, thank you for listening to our group.

I have a few points which I would like to make. One is with respect to Bill C-55, at page 14.

With respect to access criteria, it states that a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if the claimant "came to Canada from a country other than the claimant's nationality, or where the claimant has no country of nationality, or the country of the claimant's habitual residence", and so forth.

That reminds me of a similar bill which was passed in 1914 by the Canadian Parliament to exclude, under a "continuous journey" clause a boatload of Indians who had come to Canada from Singapore, via Tokyo, aboard the Kamagata Maru, which remained in Canadian waters for three months.

Under that 1914 legislation, that journey would have had to have been made by direct route from India to Vancouver, to Canada, directly. In the event of a stop for refuelling, or other purpose, it would no longer qualify. In that way, the government of the day was able to avoid accepting those British subjects as genuine refugees.

The purpose of that "continuous journey" clause was to stop the immigration from India.

Similarly, Bill C-55 will stop claimants coming from safe third countries who cannot come directly to Canada because there are no land or air connections and who have to come through some other country. It will totally stop those claimants—whether genuine, or bogus, or whatever—at the border.

The other issue I would like to talk about is that of safe countries. I am not too sure how safe countries are being assessed. For the Canadian Parliament to determine whether a

[*Traduction*]

moyenne. Mais ils ne le sont pas. Psyschologiquement, il n'est pas possible que ces gens puissent tout raconter dans un délai très court.

Cette personne serait probablement refusée en vertu de la nouvelle loi.

Je pourrais vous parler d'une Guatémaltèque. Je suis allée à l'aéroport et j'ai indiqué aux autorités de l'aéroport qu'une passagère allait revendiquer le statut de réfugié. Celle-ci s'est présentée à l'agent d'immigration et a déclaré: «Quiero reclamar status refugiada.» L'agent lui a répondu: «Bienvenue au Canada» et lui a donné un visa de touriste pour trois mois parce qu'il ne l'avait pas compris.

Ces situations sont également possibles. Il semble que, selon la nouvelle loi, cette personne ne pourrait pas revendiquer le statut de réfugié.

Il y a de nombreuses lacunes. Je ne peux concevoir que cette loi soit prise au sérieux et citée comme exemple d'une bonne loi. C'est une loi de très mauvaise qualité et je la rejette entièrement. Elle ne traite pas les réfugiés avec équité.

Merci.

M. Chern Gill, président, B.C. Organization to Fight Racism: président, Progressive Indo-Canadian Services Society: Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie d'écouter notre groupe.

J'aimerais vous exposer quelques objections. La première porte sur un aspect du projet de loi C-55 énoncé à la page 14.

En ce qui concerne les critères de recevabilité, le projet de loi stipule que la revendication du statut de réfugié par un réfugié au sens de la Convention n'est pas recevable par la section du statut si le demandeur est venu au Canada à partir d'un pays autre que son pays d'origine, s'il est apartride ou s'il n'est pas venu du pays où il a sa résidence habituelle, et ainsi de suite.

Cela me rappelle un projet de loi semblable adopté par le Parlement canadien en 1914 afin d'exclure, par une disposition relative à un «trajet continu» des Indiens venus au Canada à partir de Singapour et en passant par Tokyo, à bord du Kamagata Maru, qui est resté dans les eaux canadiennes pendant trois mois.

En vertu de la loi de 1914, ce voyage aurait dû se faire directement de l'Inde à Vancouver. En cas d'arrêt, pour faire le plein notamment, le trajet n'était pas admissible. De cette façon, le gouvernement de l'époque a pu éviter d'accepter ces sujets britanniques comme des réfugiés véritables.

Cette disposition relative au «trajet continu» avait pour but de mettre fin à l'immigration en provenance de l'Inde.

De même, le projet de loi C-55 bloquera les demandeurs du statut de réfugié qui viennent de pays tiers sûrs qui ne peuvent entrer au Canada directment parce qu'il n'y a pas de liaison terrestre ou aérienne directe et qu'ils doivent passer par un autre pays. Ces personnes, qu'elles soient de véritables ou de faux réfugiés, seront toutes refoulées à la frontière.

L'autre question dont j'aimerais parler est celle des pays sûrs. Je ne sais pas exactement comment le degré de sûreté des pays est évalué. Que le Parlement canadien détermine si un

[*Text*]

country is safe or unsafe is a very slow and lengthy process. Sometimes many people are murdered or killed before a country is finally declared unsafe.

For instance, there have been problems in northern India. Because of their political beliefs, the Sikh people want to separate from India. There are problems there, and those refugees are not accepted here because that country is still a "safe" country.

I can give many examples like that. Fiji is another.

There are many countries where individuals are unsafe because of their political beliefs or their stand on certain principles.

We all believe that the United States is a very safe country. However, during the time when Dr. Martin Luther King was very active in the civil rights movement, many things happened, set up by the FBI, which almost induced him to commit suicide at one time, according to the reports that have come out now.

If Dr. Martin Luther King had come to Canada, most people would have turned him away on the ground that the United States is a safe country. For some people a "safe" country is really unsafe.

The process has to be very flexible, humanitarian and reasonable when the Adjudicator is trying to determine whether a claimant is eligible or not.

There are many things happening in the country of origin—fresh incidents, or political upheavals—which the refugees can tell about, events of which the Adjudicator and the Immigration Officer are unaware.

There has to be some process by which we can quickly receive current information about the country of origin.

Some Immigration Officers and Adjudicators must specialize in that country of origin. Some would deal with Latin American countries; some would deal with Asian countries.

They should have cross-cultural training, and they should be sensitized and be kept up to date in terms of political upheavals in that country. They would be more reasonable if they had knowledge of the country, including cultural, political and any other types of upheaval in that country.

Another issue relates to the language barrier. Sometimes the refugees come to the border from very wretched conditions. They tend to forget unpleasant memories for the sake of survival. They do not want to remember unpleasant incidents. They tend to forget many things.

If the adjudicators were sensitive to the fact that they have a problem in terms of language, that would be very helpful.

Bill C-55 proposes that there will be no appeal from a decision of the Federal Court of Appeal on an application for leave. That prohibits people from going to the Supreme Court of Canada to explain things properly.

Also, the bill proposes that the claimant has the right to hire a lawyer, but it does not say anything about who is going to pay the lawyer. A lawyer who agreed to take the case would not know how and by whom they would be paid.

[*Traduction*]

pays est sûr ou non est un processus très lent et très long. Parfois bien des gens sont tués avant qu'un pays soit finalement déclaré dangereux.

Ainsi, il y a des problèmes dans le nord de l'Inde. En raison de leurs convictions politiques, les Sikhs veulent se séparer de l'Inde. Il y a des problèmes là-bas, et les réfugiés qui proviennent de cette région ne sont pas acceptés ici parce que ce pays est encore un pays «sûr».

Je pourrais donner de nombreux autres exemples. Fidji est un autre cas.

Il existe de nombreux pays où les gens sont en danger à cause de leurs convictions politiques ou leur attitude face à certains principes.

Nous pensons tous que les États-Unis sont un pays très sûr. Mais au moment où Martin Luther King était très actif au sein du mouvement pour la défense des droits civils, un grand nombre de situations, provoquées par le FBI, l'ont presque incité au suicide, selon les rapports publiés récemment.

Si Martin Luther King était venu au Canada, la plupart des gens l'auraient renvoyé chez lui en disant que les États-Unis sont un pays sûr. Mais pour certains, un pays «sûr» ne l'est pas du tout.

Le processus doit être très souple, humanitaire et raisonnable, quand l'arbitre tente de déterminer si un demandeur de statut de réfugié est admissible ou non.

Beaucoup de choses se passent dans le pays d'origine—de nouveaux incidents ou des troubles politiques—dont les réfugiés peuvent parler et dont l'arbitre et l'agent d'immigration ne sont pas au courant.

Il faut un processus par lequel nous pouvons recevoir rapidement des renseignements à jour sur le pays d'origine.

Des agents d'immigration et des arbitres doivent devenir des spécialistes de ce pays d'origine. Certains s'occuperaient des pays d'Amérique latine, d'autres, des pays asiatiques.

Ils devraient avoir une formation multiculturelle, être sensibilisés aux troubles politiques et tenus au fait de l'évolution politique de ce pays. Ils seraient plus raisonnables s'ils avaient cette connaissance du pays, cette connaissance des troubles culturels, politiques et autres du pays.

Une autre question touche la barrière linguistique. Parfois, les réfugiés arrivent à la frontière après avoir quitté des conditions très lamentables. Ils ont tendance à oublier les mauvais souvenirs pour pouvoir survivre. Ils ne veulent pas se rappeler des incidents déplaisants. Ils ont tendance à oublier beaucoup de choses.

Si les arbitres étaient sensibles au fait que ces gens ont du mal à s'exprimer, ce serait très utile.

Le projet de loi C-55 prévoit qu'il n'y aura aucun appel d'une décision de la Cour d'appel faisant suite à une demande d'autorisation d'appel, ce qui empêche les gens de pouvoir s'expliquer correctement devant la Cour suprême du Canada.

Le projet de loi prévoit aussi que le demandeur de statut a le droit de recourir aux services d'un avocat, mais il ne précise pas qui paiera les honoraires. Tout avocat qui accepterait de défendre la cause ne saurait pas qui le paierait.

[*Text*]

Those are a few of the problems which I wish to bring to your attention. Thank you very much for listening.

Ms. Trisha Joel, Vancouver Status of Women: Madam Chairperson and honourable senators, since this committee will, undoubtedly, hear many briefs in opposition to Bill C-55, the Vancouver Status of Women will address itself solely to the bill's underlying premises as they particularly affect refugee women.

Some 75 to 80 per cent of the world's refugee population is estimated to be women and children, which represents approximately 20 million individual internal and external refugees.

Since 80 per cent of Canada's entrant refugees are male, our selection procedures in no way reflect the staggering figures. The fact that two-thirds of the 20 per cent of female entrants are dependants of male immigrants shows that Canada has been unwilling to recognize the large percentage of women who are discriminated against, either as single women or as heads of households.

The majority of single-parent refugee mothers are the products of disruption caused by political repression or by natural disaster. Women continue to struggle for the survival of their children in the most frightening situations, living in extreme poverty in refugee camps or in squatter shanty towns at the edges of Third World cities. They are, in effect, punished for situations which are not within their control.

Women suffer forms of discrimination based on their sex. Gender oppression is still not established, along with race, religion and nationality, as just cause for refugee claims, despite the fact that women do flee for reasons related solely to their gender, including escaping certain torture because of their violation of marital behaviour or dress restrictions.

In the brief submitted by the National Action Committee of the Status of Women we report the case of an Islamic woman who was arrested because too much of her hair was visible in public. As punishment, her veil was fixed to her head with drawing-pins. She was whipped, and she was told that, if she were seen again to be unsuitably dressed, she would be violated and shot.

In many countries, the particular form of persecution against women, such as rape or in-law bride-burning, are not even recognized as torture or as human rights violations, thus denying these women the right to United Nations protection.

Finally, coming from a world where the role of women in political leadership is barely recognized, women refugees are usually seen as economic migrants rather than as legitimate political refugees, which is the status accorded to men.

Protection of refugees has been part of the mandate of the U.N. High Commission for Refugees since 1951. Yet, in all areas, women experience an incredible lack of guarantees for their safety and no recognition that they face unique problems because they are women.

[*Traduction*]

Voilà quelques-uns des problèmes que je souhaitais porter à votre attention. Je vous remercie beaucoup de m'avoir entendu.

Mme Trisha Joel, Vancouver Status of Women: Madame la présidente, honorables sénateurs, comme le comité entendra certainement de nombreux mémoires contre le projet de loi C-55, le Vancouver Status of Women ne se penchera que sur les principes fondamentaux du projet de loi qui touchent tout particulièrement les réfugiées.

On estime que de 75 à 80 pour cent de la population mondiale de réfugiés est constituée de femmes et d'enfants, ce qui représente environ 20 millions de réfugiés internes et externes.

Étant donné que 80 p. cent des réfugiés qui entrent au Canada sont des hommes, nos procédures de sélection ne tiennent pas du tout commpte de la réalité. Que deux tiers des 20 p. cent de femmes qui viennent au pays dépendent des immigrants mâles indique que le Canada ne s'est pas montré disposé à reconnaître le pourcentage élevé de femmes qui font l'objet de discrimination parce qu'elles sont célibataires ou chefs de famille.

La majorité des réfugiés à la tête d'une famille monoparentale sont le produit de perturbations causées par la répression politique ou par un désastre naturel. Les femmes continuent de lutter pour la survie de leurs enfants dans des conditions des plus effroyables, vivant dans une pauvreté extrême dans des camps de réfugiés ou dans des bidonvilles en bordure des villes du Tiers monde. En réalité, elles sont punies pour des situations tout à fait hors de leur volonté.

Les femmes souffrent de formes de discrimination sexuelle. L'oppression en raison du sexe n'est pas encore considérée, tout comme celle qui se fonde sur la race, la religion ou la nationalité, comme une raison valable de revendiquer le statut de réfugié, malgré le fait que des femmes fuient leur pays pour des motifs liés uniquement à leur sexe, notamment pour échapper à des tortures parce qu'elles ont enfreint le comportement conjugal ou les restrictions vestimentaires.

Dans le mémoire présenté par le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, nous signalons le cas d'une femme islamique arrêtée parce qu'une trop grande partie de sa chevelure était visible en public. En guise de châtiment, on lui fixa le voile sur la tête à l'aide de punaises. On la fouetta et lui déclara que si elle était vue à nouveau mal vêtue, elle serait violée et abattue.

Dans bien des pays, des formes de persécution qui ne s'appliquent qu'aux femmes, comme le viol ou le supplice du feu par la belle-famille, ne sont mêmes pas reconnus comme une torture ni comme une violation des droits de la personne, niant ainsi à ces femmes le droit à la protection des Nations Unies.

Enfin, issues d'un monde où le rôle des femmes dans la direction politique est à peine reconnu, les réfugiées sont habituellement considérées comme des migrants économiques plutôt que comme des réfugiés politiques légitimes, statut accordé aux hommes.

La protection des réfugiés fait partie du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés depuis 1951. Or, dans tous les domaines, les femmes font face à un incroyable manque de garanties pour leur sécurité, et personne ne

[*Text*]

I will now discuss the barriers which a female refugee must face before potentially reaching Canada's borders.

Canada's requirement that refugees have a visa prohibits the vast majority from achieving the first step. Visa offices in Third World countries are often unsafe, for political reasons, and are inaaccessible to women responsible for elderly relatives and children located great distances away or even in neighbouring countries.

Travelling without documents, as many refugee women are forced to do, is extremely unsafe and renders women vulnerable to demands for sexual favours by any figure in authority en route.

Serious physical and sexual dangers for women and girls "in transit" or in refugee camps are normal, every-day experiences, and have increased dramatically over recent years. Women without male protection suffer abuse and are brutalized by abduction and/or rape.

For example, for the thousands of Vietnamese who continue to leave their country illegally, escape is often perilous, especially for those leaving by sea. Many thousands have died at the hands of pirates, who beat the men and rape the women and girls, many of whom are later thrown overboard or sold into prostitution. Of the 1,000 Vietnamese women abducted since 1982, less than half have been recovered.

Half of the refugees from Africa are fleeing drought or represssion. There are many reports of female refugees who have been sexually abused and exploited in countries such as Somalia.

Camps in the Middle East, where approximately 2,000,000 Palestinians reside, and in Central America, are subject to raids and massacres by army personnel.

Women report having been raped by male neighbours, by guards in camps, by police and Customs officials in countries of asylum, by groups along the U.S. border, and by other carriers of refugees forced to use illegal routes.

Women who have survived such attacks suffer severe emotional damage and carry the shame of having been abused. Any reliable statistics, especially relating to rape, are and will remain difficult to obtain, as women are, understandably, reluctant to complain, especially to male Immigration officials.

Those who have strong religious backgrounds feel damaged and unworthy of any respect or normal life after having been sexually violated.

In the case of women reaching the partial safety of a refugee settlement camp, barriers such as social, cultural or religious beliefs, being tied down with children, long line-ups for food and water, and illiteracy preclude them from acting on their own behalf.

As women have little say in the running of the camps, their needs, concerns and difficulties are rarely heard. They are often dealing with the loss of a spouse or of significant family

[*Traduction*]

reconnaît qu'elles ont des problèmes uniques du fait qu'elles sont des femmes.

Je traiterai maintenant des barrières que doit surmonter une réfugiée avant d'atteindre les frontières du Canada.

En exigeant qu'ils aient un visa, le Canada empêche la majorité des réfugiés de franchir la première étape. Les bureaux des visas des pays du Tiers monde sont souvent dangereux, pour des raisons politiques, et inaccessibles aux femmes qui doivent s'occuper de parents âgés et d'enfants dans des lieux éloignés ou même dans des pays voisins.

Voyager sans papiers, comme beaucoup de réfugiées sont forcées de le faire, est extrêmement dangereux et rend les femmes vulnérables aux demandes de faveurs sexuelles de la part de tout représentant de l'autorité rencontré en cours de route.

De graves dangers physiques et sexuels menacent tous les jours les femmes et les jeunes filles «en transit» ou dans les camps de réfugiés et ont augmenté de manière spectaculaire ces dernières années. Sans la protection d'un homme, les femmes sont agressées et enlevées ou violées.

Ainsi, pour les milliers de Vietnamiens qui continuent de quitter leur pays illégalement, la fuite est souvent périlleuse, surtout pour ceux qui prennent la mer. Des milliers de personnes sont mortes aux mains de pirates, qui battent les hommes et violent les femmes et les jeunes filles, dont beaucoup sont ensuite jetées par-dessus bord ou vendues à des réseaux de prostitution. Des 1 000 Vietnamiennes enlevées depuis 1982, moins de la moitié ont été retrouvées.

La moitié des réfugiés d'Afrique fuient la sécheresse ou la répression. Beaucoup de réfugiées déclarent avoir été agressées sexuellement et exploitées, dans des pays comme la Somalie.

Les camps du Moyen-Orient, où résident environ 2 millions de Palestiniens, ainsi que ceux de l'Amérique centrale font l'objet de raids et de massacres par l'armée.

Les femmes affirment avoir été violées par des voisins, par des gardes de camp, par des policiers et des agents de douane dans les pays d'asile, par des groupes le long de la frontière américaine, et par d'autres passeurs de réfugiés forcés à emprunter des voies illégales.

Les femmes qui ont survécu à ces attaques souffrent de graves troubles émotifs et portent la honte d'avoir été agressées. Il est difficile et il le restera d'obtenir des statistiques fiables, surtout au sujet du viol, vu que les femmes hésitent naturellement à se plaindre, et tout particulièrement aux agents d'immigration mâles.

Celles dont les convictions religieuses sont fermement ancrées se sentent souillées et indignes de tout respect ou d'une vie normale après avoir été violées.

Dans le cas des femmes qui arrivent à la sécurité partielle des camps de réfugiés, des barrières sociales, culturelles ou religieuses, la nécessité de s'occuper des enfants, les longues queues pour obtenir de la nourriture et de l'eau et l'analphabétisme les empêchent d'agir en leur nom.

Comme les femmes ont peu à dire dans la façon dont les camps sont dirigés, leurs besoins, leurs préoccupations et leurs difficultés sont rarement entendues. Elles sont souvent affli-

[*Text*]

members, and are trying to make serious decisions as to their own and their children's future.

A visit to an Afghan refugee camp would show that adult women are virtually invisible in those camps, as they can go out only if they are accompanied by a male relative and are fully veiled. These restrictions and the resultant isolation are especially severe for widows and have given rise to increased health problems.

In some cultures, the tradition of men eating before women and children has meant a superior diet for men. The consequences of this practice for refugee women can have serious effects on their health, especially if they are breast-feeding.

Women in the camps usually have no recognizable employment skills, education or financial assets, and are, therefore, totally unattractive to selectors looking for potential refugees for industrialized countries.

The less than 2 per cent of refugee women who have any opportunity to reach Canadian borders need help to understand the language and their legal rights.

The proposed provisions of Bill C-55 will render women particularly vulnerable to rejection at the initial screening process, given their greater illiteracy, the lack of ability to understand the regulations, and an unwillingness to talk about their situation, especially the incidents of sexual attack.

For many, the whole process of waiting and being separated from husbands and families caused increased harassment and family breakdown. Women report severe emotional reactions, such as depression, insomnia, phobias, and anxiety, as they try to deal with their losses, torture, rape experiences, insecurities and fears.

Over the last 10 years, the issue of women as refugees has become more visible, but resources for and information about children as refugees are much less available. Some of the same concerns about physical, sexual and emotional protection for women are, obviously, equally important and applicable as they relate to children.

Many have been terrorized by traumatic experiences of repression, brutality and death. In respect of children who spend long periods of their lives in refugee camps, while the United Nations agencies may have provided sufficient food and medical supplies to ensure their basic welfare, in many cases, especially in the case of girls, they have not been able to provide basic educational opportunities.

Many children have nothing to do all day. If they are to grow up to become mature and responsible adults, they deserve and need the opportunity to play and to learn, which we consider to be the right of all children.

Where women refugees are concerned, the motto is not "women and children first", but "women and children last".

[*Traduction*]

gées par la perte de leur époux ou d'un nombre important de membres de leur famille et essaient de prendre des décisions graves quant à leur avenir et à celui de leurs enfants.

Une visite dans un camp de réfugiés afghans montrerait que les femmes sont presque invisibles dans ces camps, puisqu'elles ne sortent que voilées et accompagnées d'un parent mâle. Ces restrictions ainsi que l'isolement qui en résulte sont particulièrement graves pour les veuves et ont occasionné des ennuis de santé de plus en plus grands.

Dans certaines cultures, la tradition selon laquelle les hommes mangent avant les femmes et les enfants fait en sorte que les hommes ont un régime alimentaire supérieur. Les conséquences de cette pratique peuvent être graves pour la santé des réfugiées, surtout quand elles allaitent leurs bébés.

Les femmes dans les camps n'ayant habituellement aucune compétence professionnelle reconnaissable, aucune instruction et pas de moyens financiers, elles n'attirent donc nullement l'attention de ceux qui viennent y chercher des réfugiés éventuels pour les pays industrialisés.

Les moins de 2 p. 100 de réfugiées qui ont réussi à atteindre les frontières canadiennes ont besoin d'aide pour comprendre la langue et leurs droits.

Les dispositions proposées dans le projet de loi C-55 rendront les femmes particulièrement vulnérables au rejet dès les premières étapes de la sélection, vu leur taux plus élevé d'analphabétisme, leur incapacité de comprendre les règlements et leur refus de parler de leur situation, surtout des agressions sexuelles.

Pour beaucoup de femmes, tout le processus d'attente et de séparation de leur mari et de leur famille accroît les tracasseries et fait éclater la famille. Les femmes font état de fortes réactions émotives, telles que la déprime, l'insomnie, des phobies et l'anxiété, quand elles tentent de survivre aux pertes, à la torture, aux viols, aux insécurités et aux craintes.

Au cours des dix dernières années, la question des réfugiées a attiré de plus en plus l'attention, mais les ressources et les renseignements concernant les enfants sont beaucoup moins évidents. Certaines inquiétudes au sujet de la protection physique, sexuelle et émotive des femmes sont tout aussi importantes chez les enfants et s'y appliquent autant.

Beaucoup d'enfants ont été terrorisés par les épreuves traumatisantes de la répression, la brutalité et la mort. Dans le cas des enfants qui passent de longues périodes de leur vie dans des camps de réfugiés, même si les agences des Nations Unies fournissent des aliments et des médicaments en quantités suffisantes pour assurer un minimum de bien-être, il arrive bien souvent, surtout pour les filles, que ces agences ne puissent fournir une instruction élémentaire.

Beaucoup d'enfants n'ont rien à faire de toute la journée. Pour qu'ils deviennent des adultes responsables, ils méritent et ont besoin de jouer et d'apprendre, ce que nous considérons comme le droit de tous les enfants.

En ce qui concerne les réfugiées, la devise n'est pas «les femmes et les enfants d'abord», mais «les femmes et les enfants en dernier».

[*Text*]

If Canada is to maintain its proud reputation as a humanitarian country, we must work to ensure that the application process is more accessible and truly open to women and children. We must ensure that the routes to safety are more protected and that the hearings and screenings at entry are more equitable and recognize women's concerns and needs.

I put forward the following recommendations:

(1) that Canada accept women's rights to an equal number of refugee places and begin to work toward changing the discriminatory processes which lead to injustice; (2) that Canada recognize persecution based on sex as just cause for refugee claim and pressure the United Nations to amend its regulations; and (3) that Canada provide independent women, acting as refugee counsellors and advocates, to help women in refugee-producing areas as well as at border or entry ports to understand their rights.

Thank you.

Dr. Bernardo Berdichwski, Canadian Jewish Congress and Canadian Hispanic Congress: Madam Chairperson, I am the last of the speakers on behalf of the Vancouver Coalition. I will try not to repeat what has already been said, though I stress that I support it fully.

Chern Gill talked about the famous case of the ship which was turned back in 1914. I think every historian would agree that that was a mistake.

There was another similar case 25 years later regarding a shipload of Jewish people who, on the eve of the Second World War, were not allowed to enter the country because they were not considered to be in danger and were sent back to the concentration camps in Europe.

Dealing with individual examples, I will present only one case, that being my own. I was a full professor, with tenure, for almost 20 years at the National University of Chile. After the coup, I was expelled from the university because of my liberal ideas.

I did not wait to see what else would happen at the state level. At the time I was trying to leave the country, good friends from the University of New York, where I had been a visiting professor some 10 years earlier, called me by telephone and said: "Bernardo, go to the American Consulate. There is a visa there for you."

I went on the same day to the American Consulate. They gave me a visa, and I left for New York, where my friends arranged for me to teach for one semester. After that, I was on my own, and I obtained employment at the University of Texas, where I taught for two and a half years.

Then, in a very subtle way, I was unable to establish my legal status in the U.S. Although I never said that I was a refugee, I was deemed to be running away from a right-wing military dictatorship, a military dictatorship which was clearly

[*Traduction*]

Si le Canada veut maintenir sa fière réputation de pays humanitaire, nous devons nous assurer que le processus de revendication est plus accessible et vraiment ouvert aux femmes et aux enfants. Nous devons nous assurer que les voies vers la sécurité sont plus protégées et que les audiences et les sélections à l'entrée sont plus équitables et tiennent compte des préoccupations et des besoins des femmes.

Je formule les recommandations suivantes:

1) que le Canada accepte le droit des femmes à un nombre égal de places de réfugiés et commence à changer les procédés discriminatoires qui entraînent des injustices; 2) que le Canada reconnaisse la persécution fondée sur le sexe comme un motif valable de revendication du statut de réfugié et exerce des pressions sur les Nations Unies pour que cet organisme modifie ses règlements; et 3) que le Canada offre les services de femmes, agissant à titre de conseillères et d'avocates indépendantes, afin d'aider les femmes dans les régions qui produisent des réfugiés ainsi qu'aux frontières ou aux points d'entrée à comprendre leurs droits.

Merci.

M. Bernardo Berdichwski, Congrès juif canadien et Canadian Hispanic Congress: Madame la présidente, je suis le dernier porte-parole de la Vancouver Coalition. J'essaierai de ne pas répéter ce qui a déjà été dit, encore que je l'appuie entièrement.

Chern Gill a parlé de la fameuse histoire du bateau refoulé en 1914. Tous les historiens conviendront probablement qu'il s'agit là d'une erreur.

Un autre cas semblable s'est produit 25 ans plus tard à propos d'un bateau transportant des passagers juifs qui, à l'aube de la Deuxième Guerre mondiale, n'ont pas pu entrer au pays parce qu'ils n'étaient pas considérés en danger et ont donc été renvoyés dans les camps de concentration en Europe.

Je ne donnerai qu'un exemple individuel, le mien. J'étais professeur agrégé depuis presque vingt ans à l'université nationale du Chili. Après le coup d'État, j'ai été expulsé de l'université à cause de mes idées libérales.

Je n'ai pas attendu de voir ce qui se passerait au niveau national. Au moment où je tentais de quitter le pays, de bons amis de l'Université de New York, où j'avais été professeur invité une dizaine d'années auparavant, m'ont téléphoné pour me dire: "Bernardo, va au consulat américain. Un visa t'y attend."

Je suis allé au consulat américain le même jour. On m'a donné un visa et je suis parti pour New York, où mes amis se sont arrangés pour que j'enseigne pendant un semestre. Ensuite, j'ai volé de mes propres ailes et j'ai trouvé du travail à l'Université du Texas, où j'ai enseigné pendant deux ans et demi.

Puis, d'une manière bien subtile, je n'ai pu établir mon statut juridique aux États-Unis. Même si je n'avais jamais affirmé être un réfugié, on a considéré que je fuyais une dictature militaire de droite, une dictature militaire qui recevait l'appui non caché du gouvernement américain de l'époque.

[*Text*]

known to be supported by the American Administration of the day.

Fortunately, I received an invitation from the University of Victoria to join that university as a visiting professor. Had it not been for that invitation, I would have been sent back to my country of origin.

So, I came to Canada, not as a refugee, but as a visiting professor, with a visitor's visa, to the University of Victoria.

My colleagues and my students realized immediately that I was running away from something. They organized a committee and approached the local member of Parliament, from the Saanich, who took an interest in my case.

He sent a letter to Prime Minister Trudeau, explaining the circumstances of my case. Mr. Trudeau referred it to a legal advisory committee. Finally, the legal advisory committee advised the Prime Minister that Professor Berdichwski qualified as a refugee. They decided that I was a refugee, and I was granted refugee status.

I think I was probably the first in-land refugee in the late 1970s. Later on, I became a landed immigrant, and now I am a Canadian citizen, which I am happy to be.

To establish the proper definition of a "refugee" is difficult. I was a real refugee. However, in view of what happened to me in Texas, I did not present myself as a refugee in Canada, being afraid that they would send me back to Texas.

Thanks to the legal advisory committee and to the member of Parliament from Saanich, I was finally acknowledged as a real refugee.

According to the Journal of the United Nations High Commission for Refugees, the official figures indicate that there are 12,000,000 refugees around the world. I am sure that there are many more than that.

Over the last 40 years, according to that same journal, about half a million refugees and displaced persons entered Canada. It is assumed that for the year 1988, Canada will receive approximately 170,000 immigrants. However, it must be realized that the emigration flow from Canada is about half of that figure, resulting in an increase in the population of only half of that figure, which is almost nothing for this big, empty country.

Also, that figure would include approximately 20,000 sponsored refugees and relatives.

In our opinion, Bill C-55 proposes to limit not only the number of immigrants but also the number of refugees.

By limiting the flow of immigrants and curtailing the entrance of refugees, the government, in our opinion, is contradicting not only Canada's humanitarian and democratic traditions but also her demographic needs. The trends toward controlling population will eventually diminish the global population in Canada by the year 2000.

The current estimates are that we should raise the population by 250,000 annually. We are not even at half of that figure currently.

[*Traduction*]

Heureusement, j'ai reçu une invitation de l'Université de Victoria pour y enseigner à titre de professeur invité. N'eut été cette invitation, j'aurais été renvoyé dans mon pays d'origine.

Je suis donc venu au Canada, non pas comme réfugié, mais comme professeur invité, avec un visa de visiteur, pour enseigner à l'Université de Victoria.

Mes collègues et mes étudiants se sont aperçus immédiatement que je fuyais quelque chose. Ils ont formé un comité et se sont adressés au député local, au député de Saanich, qui s'est intéressé à mon cas.

Ce député a envoyé une lettre au premier ministre Trudeau, expliquant ma situation. M. Trudeau a demandé à un comité juridique consultatif d'étudier mon cas. Enfin, ce comité a informé le premier ministre que le professeur Berdichwski était admissible au statut de réfugié. Ils ont décidé que j'étais un réfugié et m'ont accordé le statut de réfugié.

Je crois que j'ai probablement été le premier a qui on a reconnu le statut de réfugié une fois sur place, à la fin des années 70. Par la suite, je suis devenu immigrant reçu et maintenant je suis citoyen canadien, et heureux de l'être.

Il est difficile de définir correctement ce qu'est un réfugié. J'étais un réfugié réel. Mais, compte tenu de ce qui s'était passé au Texas, je ne me suis pas présenté comme réfugié au Canada, de crainte qu'on m'expulse au Texas.

Grâce au comité juridique consultatif et au député de Saanich, j'ai finalement été reconnu comme un réfugié réel.

Selon le Journal du Haut-Commisssariat des Nations Unies pour les réfugiés, les chiffres officiels indiquent qu'il y a 12 millions de réfugiés dans le monde. je suis certain qu'il y en a beaucoup plus.

Au cours des 40 dernières années, selon les mêmes sources, environ un demi-million de réfugiés et de personnes déplacées sont entrées au Canada. On suppose que, en 1988, le Canada recevra environ 170 000 immigrants. Mais il ne faut pas oublier que l'émigration hors du Canada correspond à environ la moitié de ce chiffre. L'accroissement de la population n'est donc que de la moitié, ce qui est infime pour un pays aussi grand et aussi vide que le Canada.

De plus, ces chiffres comprennent quelque 20 000 réfugiés et parents parrainés.

À notre avis, le projet de loi C-55 prévoit de limiter non seulement le nombre d'immigrants mais aussi le nombre de réfugiés.

En limitant le flux d'immigrants et en réduisant l'entrée des réfugiés, le gouvernement contredit, selon nous, non seulement les traditions humanitaires et démocratiques du Canada mais aussi les besoins démographiques du pays. Cette tendance au contrôle de la population finira par réduire la population globale du Canada en l'an 2000.

Selon les estimations actuelles, nous devrions accroître la population de 250 000 personnes par année. Nous n'arrivons même pas à la moitié de ce chiffre actuellement.

[*Text*]

That increase is required to ensure the economic and the social development of this country. This need is becoming even more imperative in the face of progressive trends in Canada over recent years to improve human rights and the pluralistic character of this country. Canada is probably the first country in the world to have a Multicultural Act and to have a Charter of Rights and Freedoms entrenched in the Constitution. That says something.

Bill C-55 contradicts those traditions. This proposed legislation does not welcome immigrants and refugees. We reject that flatly. We think that this is a bad piece of legislation.

We must also acknowledge the tragic reality of the modern world, which is generating refugees by the millions. In view of the economic and social crises in the Third World, this trend will not change in the near future.

Refugees are fleeing from most areas of the world in search of a place which is safe from repression, oppression and war. However, the major focus in this regard is in the Third World, places such as Southeast Asia, Viet Nam, the Philippines, et cetera.

From Southeast Asia, we have Afghans, Tamils, Sikhs, et cetera. From the Middle East, we have Iranians, Palestinians, et cetera. From Northeast Africa, we have Ethiopians, Somalians, Egyptians, et cetera. From southern Africa, we have South Africans, Namibians, Angolans, et cetera. From Central America, we have Salvadorians, Guatemalans, Nicaraguans, et cetera. From South American, we have Chileans.

Certainly, there are also refugees or asylum-seekers who are coming from other areas, such as Fiji, or from socialist countries such as Poland, and even from Western industrialized democracies. However, the bulk of the refugees are coming from Third World countries.

It is also important to differentiate the types of refugees and displaced people who are coming to this country, more with regard to the establishment perspective and perception and the ideological biases than with regard to fundamental differences.

The following types can be established:

(1) refugees from socialist or communist countries;

(2) refugees from fascist-like or racist military dictatorships;

(3) refugees from areas of internal civil war.

This is a very important point. Usually, Canada will not acknowledge those kinds of refugees, such as people coming from Lebanon, or from El Salvador, or from Sri Lanka, which are potential civil war areas. The moment they leave, they become refugees. The case of the Honduran people who came here last year is very significant. They left their country, which is becoming a potential civil war situation because of the Contra army there. They came to Canada, and the moment they arrived here they became refugees. They are not necessarily official refugees, but how do you determine an "official refugee"?

[*Traduction*]

Cette augmentation est nécessaire pour assurer le développement économique et social du pays. Ce besoin devient de plus en plus impératif face aux tendances progressives observées au Canada ces dernières années en vue d'enraciner les droits de la personne et d'améliorer le caractère pluraliste du pays. Le Canada est probablement le premier pays au monde à s'être doté d'une loi sur le multiculturalisme et à avoir enchâssé une charte des droits et libertés dans sa constitution. Cela veut beaucoup dire.

Le projet de loi C-55 contredit ces traditions. Les immigrants et les réfugiés ne sont plus les bienvenus. Nous ne sommes pas du tout d'accord. Nous pensons qu'il s'agit d'une mauvaise loi.

Nous devons aussi reconnaître la réalité tragique du monde moderne, qui crée des réfugiés par millions. Compte tenu des crises économiques et sociales qui bouleversent le Tiers monde, cette tendance ne se renversera pas dans un avenir rapproché.

Les réfugiés fuient la plupart des régions du monde à la recherche d'un endroit à l'abri de la répression, de l'oppression et de la guerre. Ils viennent surtout du Tiers monde, de régions comme l'Asie du sud-est, le Vietnam, les Philippines, etc.

De l'Asie du sud-est, il y a les Afghans, les Tamouls, les Sikhs, par exemple. Du Moyen-Orient, les Iraniens et les Palestiniens entre autres. De l'Afrique du nord-est, les Éthiopiens, les Somaliens et les Égyptiens, etc. De l'Afrique du sud, les Sud-Africains, les Namibiens, les Angolais, etc. De l'Amérique centrale, les Salvadoriens, les Guatémaltèques, les Nicaraguayens, etc. De l'Amérique du Sud, les Chiliens.

Il y a sans doute des réfugiés ou des gens à la recherche d'un asile qui proviennent d'autres régions, comme Fidji, ou de pays socialistes comme la Pologne et même de démocraties industrielles occidentales. Mais la majorité des réfugiés proviennent de pays du Tiers monde.

Il est également important d'établir des distinctions entre les divers types de réfugiés et de personnes déplacées qui viennent dans ce pays, distinctions qui concernent davantage les perspectives et les perceptions des pouvoirs et les préjugés idéologiques que les différences fondamentales.

On peut distinguer les types suivants:

1) réfugiés issus de pays socialistes ou communistes;

2) réfugiés issus de dictatures militaires fascistes ou racistes;

3) réfugiés issus de régions frappées par une guerre civile.

Voilà un aspect très important. D'habitude, le Canada ne reconnaît pas ces types de réfugiés, tels que ceux qui viennent du Liban, du Salvador, ou encore de Sri Lanka et où des guerres civiles menacent d'éclater. Dès que les citoyens de ces pays quittent leur pays, ils deviennent des réfugiés. Le cas des Honduriens qui sont venus ici l'an dernier est très éloquent. Ces gens ont quitté leur pays, où risque de se déclencher une guerre civile à cause de l'action de l'armée contra. Ils sont venus au Canada, et dès leur arrivée au pays, ils sont devenus des réfugiés. Ils ne sont pas nécessairement des réfugiés officiels, mais comment déterminer ce qu'est un «réfugié officiel»?

[*Text*]

There is no doubt that open or subtle discrimination is applied to some of these people, either for ideological reasons or for racist reasons.

Polish refugees, who are anti-communist and white Europeans, are very welcome. I have nothing against the Polish people. However, on the contrary, brown, poor refugees who are running away from a military dictatorship, such as the Salvadorans, are not so welcome. These biases are very noticeable.

Discrimination, either open or subtle, is clearly applied to women refugees, as was explained by Ms Joel.

We agree with most of the critics of this bill, but are making our representations in support of the Vancouver Coalition, including Amnesty International, the Committee for Racial Justice, the Canadian Jewish Congress, the Canadian Hispanic Congress, the Vancouver Refugee Council, the Vancouver Refugee Women's Council, and others.

In conclusion, I will present what I consider to be constructive recommendations. However, I state very clearly that we are not recommending amendment of Bill C-55; we are rejecting Bill C-55.

The Coalition has opposed Bill C-55, as well as Bill C-84, all along. Our attitude has not changed. Our basic recommendation is to reject the bill.

As an alternative, we propose a new Refugee Bill, one which will legislate in the progressive tradition mentioned above and in the real interests of the country, which must enlarge its immigration flow.

This legislation must take into consideration the establishment of an independent board to make decisions relating to refugees, a board which should be composed of elected representatives of the organizations who have been assisting refugees and have been protecting their human rights, such as Amnesty International, the Inter-Church Committee, and human rights organizations.

In our opinion, asylum-seekers or refugee claimants should be allowed to stay in the country while their applications are being considered, and the independent board should render a decision on the status of the refugee within a period of three months.

If the application is rejected, the claimant should have the right to appeal within a period of three months. No refugee should be turned back, regardless of how he enters the country, before the hearing process is completed. Further, this board should try to avoid open or subtle racism and sexism being applied against any refugee.

The board could also provide legal aid to a refugee, which would be based on the merits of the case, so that a refugee would not be sent to a so-called "safe third country".

We usually consider the United States to be a safe third country. With regard to the Central American refugees, the United States acknowledges them as economic immigrants, not as refugees. If we send refugees back to the U.S., we are really sending them back to El Salvador or to Guatemala, or wherever.

[*Traduction*]

Il ne fait aucun doute qu'une discrimination ouverte ou subtile s'applique à certaines de ces personnes, que ce soit pour des motifs d'ordre politique ou raciste.

Les réfugiés polonais, des Européens blancs anticommunistes, sont accueillis les bras ouverts. Je n'ai rien contre les Polonais. Mais les réfugiés de couleur, sans moyens, qui fuient une dictature militaire, comme les Salvadoriens, ne sont pas les bienvenus. Les écarts de comportement sont très notables.

La discrimination, ouverte ou subtile, s'applique clairement aux réfugiés, comme l'a expliqué M^me^ Joel.

Nous sommes d'accord avec la plupart de ceux qui critiquent ce projet de loi, mais nous présentons nos doléances au nom de la Vancouver Coalition, dont Amnistie internationale, le Committee for Racial Justice, le Congrès juif canadien, le Canadian Hispanic congress, le Vancouver Refugee Council, le Vancouver Refugee Women's Council et d'autres.

En conclusion, je présenterai ce que je considère être des recommandations constructives. Mais j'affirme sans ambages que nous ne recommandons pas de modifier le projet de loi C-55; nous rejetons le projet de loi C-55.

La Coalition s'est toujours opposée au projet de loi C-55 tout comme au projet de loi C-84. Notre attitude n'a pas changé. Notre principale recommandation est de rejeter le projet de loi.

Comme solution de rechange, nous proposons un nouveau projet de loi sur les réfugiés, qui maintiendra la tradition progressiste mentionnée tantôt et qui appuiera les intérêts réels du pays, soit accroître le flux d'immigration.

Cette loi doit prévoir la création d'une commission indépendante, qui prendra des décisions au sujet des réfugiés, d'une commission devant se composer de représentants d'organismes ayant aidé les réfugiés et protégé leurs droits, comme Amnistie internationale, le Comité inter églises et des organismes de défense des droits de la personne.

Selon nous, ceux qui cherchent asile au Canada ou qui revendiquent le statut de réfugié devraient pouvoir rester au pays pendant que leurs demandes sont étudiées et la commission indépendante devrait rendre une décision quant au statut du réfugié dans un délai de trois mois.

Si la demande est rejetée, le demandeur devrait avoir le droit d'aller en appel dans un délai de trois mois. Aucun réfugié ne devrait être expulsé, sans égard à la façon dont il est entré au pays, avant que le processus ne soit terminé. De plus, cette commission devrait tenter d'éviter toute forme de racisme ou de sexisme ouvert ou subtile à l'égard des réfugiés.

La commission devrait offrir des services d'aide juridique aux réfugiés, en fonction des qualités intrinsèques de chaque cas, de sorte que les réfugiés ne soient pas renvoyés dans des soi-disant «pays tiers désignés comme sûrs».

Nous considérons habituellement que les États-Unis sont un pays tiers sûr. En ce qui concerne les réfugiés d'Amérique centrale, les États-Unis les considèrent comme des immigrants économiques et non comme des réfugiés. Si nous renvoyons des réfugiés aux États-Unis, nous les renvoyons au Salvador, au Guatemala ou ailleurs.

[*Text*]

An applicant should have an opportunity to resubmit his application in the event that it is denied, either from within the country or from outside the country, and, if desired, within less than 90 days as is set out in the bill.

Also, the applicant should be assured of his universal right of appeal. Any decision regarding his case should not be based only on technicalities.

We thank you for hearing us.

The Chairman: Thank you, Dr. Berdichwski.

Senator Spivak, please.

Senator Spivak: I would like to comment on one point of the presentation. I happen to have here the figures as to the source country of refugee claimants in 1987, and they do not seem to bear out exactly what you have said, unfortunately.

It does not have a breakdown for men versus women, but by country, El Salvador is the highest percentage, with 15 per cent, followed by Sri Lanka, followed by Chile, Iran, Ghana, Turkey, Portugal, Guatemala, et cetera.

There was a total of 27 per cent from other countries.

These figures do not seem to indicate that there is indeed a discrimination of the sort that you point out, at least not for the year 1987.

I wanted to draw that to your attention.

Dr. Berdichwski: I am glad of that. Maybe it is a good correction, if those figures are correct.

Senator Spivak: These are figures that come, I believe, from—

Dr. Berdichwski: It is a good indication.

Senator Spivak: . . . from the Immigration Department.

I was, however, very struck by what the woman who spoke about the plight of the refugee women had to say, and I thank you for some of the recommendations that you have suggested. It is probably a good area to look at, because I am sure the situation of those women is not very good.

However, I presume that you do not have any figures as to whether in fact the number of men who are accepted as refugees is a higher percentage than that of women.

Do you have any figures to document that?

Ms. Joel: I apologize. I realized that, as you were asking the question, I had done this in such a hurry I had no documentation at the back. I would be willing to send in my brief with the statistics to back up my statements.

Senator Spivak: It is not a crucial matter, because even if they were equal numbers, I am sure that the plight of women in those situations is very serious.

Madam Chairman, I would like to compliment the speakers on their briefs. The briefs were most interesting. I do not have any other questions at this point.

The Chairman: Senator Hébert, please.

[*Traduction*]

Le demandeur devrait avoir le droit de revendiquer à nouveau le statut de réfugié si sa revendication est refusée, que ce soit à partir du pays ou de l'extérieur et, s'il le souhaite, avant l'expiration du délai de 90 jours stipulé dans le projet de loi.

En outre, le demandeur devrait être assuré d'un droit d'appel universel. Toute décision concernant son cas ne devrait pas reposer uniquement sur des détails techniques.

Nous vous remercions de nous avoir entendus.

La présidente: Merci, monsieur Berdichwski.

Sénateur Spivak, je vous en prie.

Le sénateur Spivak: J'aimerais formuler quelques observations au sujet d'un aspect de l'exposé. J'ai devant moi les statistiques sur le pays d'origine des demandeurs du statut de réfugié en 1987 et, malheureusement, ces chiffres ne semblent pas corroborer entièrement vos dires.

Il n'y a pas de ventilation entre les hommes et les femmes, mais par pays, le Salvador obtient le pourcentage le plus élevé, soit 15 p. 100. Viennent ensuite le Chili, l'Iran, le Ghana, la Turquie, le Portugal, le Guatemala et ainsi de suite.

Les autres pays obtiennent un taux de 27 p. 100.

Ces chiffres ne semblent pas révéler la discrimination dont vous avez parlé, tout au moins, pas en 1987.

Je voulais attirer votre attention sur ce point.

M. Berdichwski: Je suis content que vous le fassiez. La situation est peut-être en train de s'améliorer, si ces chiffres sont exacts.

Le sénateur Spivak: Ils proviennent, si je ne m'abuse . . .

M. Berdichwski: C'est une bonne indication.

Le sénateur Spivak: . . . du ministère de l'Immigration.

J'ai toutefois été très frappé par les propos au sujet du sort réservé aux femmes et je vous remercie pour certaines des recommandations que vous avez formulées. Voilà probablement un bon domaine à examiner, parce que je suis convaincu que la situation de ces femmes n'est pas très rose.

Mais je suppose que vous n'avez pas de chiffres démontrant que le pourcentage d'hommes acceptés comme réfugiés est plus élevé que celui des femmes.

Avez-vous des statistiques à ce sujet?

Mme Joel: Malheureusement non. Je me suis aperçue, pendant que vous posiez la question, que dans ma hâte, je n'ai pas apporté la documentation. Je serais heureuse de vous transmettre mon mémoire ainsi que les statistiques à l'appui de mes affirmations.

Le sénateur Spivak: Ce n'est pas très important, parce que même si les chiffres étaient égaux, le sort des femmes est certainement très grave.

Madame la présidente, j'aimerais féliciter les témoins pour leurs mémoires, qui sont des plus intéressants. Je n'ai pas d'autres questions pour le moment.

La présidente: Sénateur Hébert, s'il vous plaît.

[*Text*]

I have no questions. I nevertheless would like to say that I was profoundly moved and perturbed by this presentation, because I could relate more directly to some of the testimony.

While I was listening, I said to myself: If only all Members of Parliament could hear these presentations!

If they did, I sincerely believe that there would be no problem in re-writing Bill C-55 in a manner that would satisfy you and make every Canadian prouder to be a Canadian.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

I feel that I should, like Senator Spivak and like Senator Hébert, congratulate you on your presentations.

What a tremendous amount of work you must have done. There is passion in what most of you said. I recognize that what you have written must have taken a lot of time, a lot of concern and, perhaps for some of you, even involved your having to review things that you would rather not go over every day of the week in your minds. So, I am grateful for that.

I would like to come back to the question that was raised at the beginning of your presentation, and that had to do with the mysterious telephone calls that you received from mysterious interrogators.

Unlike Madam Chairman, I was not aware of those telephone calls, but I made it my business to send out a feeler or two to see if I could find out what was at the bottom of them, to try to give you something more, perhaps, than just an apology, if they did disturb anyone or bother anyone.

It is not an uncommon thing for governmental offices to try to prepare some small biographical sketch of individuals who are likely to appear before government ministers or government representatives. It helps us to know who the individuals are—not to know their life histories, but simply so that we do not look upon you simply as "Member 1 of Organization A"; "Member 2 of Organization B".

I find that kind of biographical information useful. Government departments undertake to prepare material like that, and it is available to committee members if they wish to use it. There is nothing very secret about it.

However, since I am a writer by trade and worked for a newspaper for more years than I would like to acknowledge, I have dug into this and I have secured some of the biographical material—and, Madam Chairman, it is juicy. We wouldn't want it to get into the *National Enquirer*.

At the risk of shocking you all, I am going to read the secret" biography of Barsallo, Alicia, if I may.

Now, if you wish to have counsel before we do this, I see that there is still a representative of the Bar Association here.

At any rate, it says: Member of the Committee for Defense Human Rights in Peru; Editor of Magazine *Peru Link*; ctive in refugee issues and human rights issues in Peru. Presntly a fifth year student at UBC, Faculty of Education.

[*Traduction*]

Je n'ai pas de questions, mais j'aimerais déclarer que j'ai été profondément ému et perturbé par ces exposés, parce que je pouvais établir un rapport direct avec certains témoignages.

Pendant que je vous écoutais, je me disais, si tous les députés pouvaient entendre ces exposés!

S'ils le faisaient, je suis fermement convaincu qu'il ne serait pas difficile de réécrire le projet de loi C-55 de manière à vous satisfaire et à faire en sorte que tous les Canadiens seraient encore plus fiers d'être Canadiens.

La présidente: Sénateur Doyle, à vous la parole.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente.

Comme les sénateurs Spivak et Hébert, je tiens à vous féliciter pour vos exposés.

Quelle somme de travail! Il y a de la passion dans ce que la plupart d'entre vous avez déclaré. Je reconnais que ce que vous avez écrit a dû vous demander beaucoup de temps, a dû vous préoccuper beaucoup et a peut-être même forcé certains d'entre vous à ressasser des faits que vous n'évoquez pas tous les jours dans votre esprit. Je vous en suis donc reconnaissant.

J'aimerais revenir sur la question soulevée au début de votre exposé, au sujet des mystérieux appels téléphoniques que vous avez reçus d'interrogateurs tout aussi mystérieux.

Contrairement à madame la présidente, je n'étais pas au courant de ces appels, mais j'ai jugé utile d'essayer d'en savoir plus long pour aller au fond de l'histoire et vous présenter peut-être plus que des excuses si ces appels vous ont gênés ou embarrassés.

Il arrive souvent que les bureaux gouvernementaux essaient de préparer de petites notes biographiques au sujet des personnes qui comparaissent devant des ministres ou des représentants du gouvernement. Cela nous aide à connaître ces gens—pas l'histoire de leur vie—simplement pour que nous ne vous considérions pas simplement comme «le membre 1 de l'organisme A»; «le membre 2 de l'organisme B», par exemple.

Je trouve ces notices biographiques utiles. Les ministères les préparent et les remettent aux membres des comités qui souhaitent les recevoir. Elles n'ont rien de bien secret.

Mais comme mon métier consiste à écrire et que j'ai travaillé pour un journal pendant plus d'années que je voudrais bien le reconnaître, j'ai fouillé cette histoire et j'ai obtenu certaines biographies. Elles sont savoureuses, madame la présidente. Nous ne voudrions pas qu'elles paraissent dans le «National Enquirer».

Au risque de vous choquer tous, je vous lirai la biographie «secrète» de Barsallo, Alicia, si vous le permettez.

Si vous voulez avoir un avis juridique avant que je procède, je crois qu'il y a encore un représentant de l'Association du barreau parmi nous.

Donc, je lis: Membre du Comité pour la défense des droits de la personne au Pérou; rédactrice de la revue «Peru Link»; participe activement aux questions relatives et aux droits de la personne au Pérou. Actuellement, en cinquième année à la

[*Text*]

Well, you can think what you want of that. You know what happens in the Faculty of Education!

That is one of the "mysterious" reports.

I am only going to read one more—although I could read a number of these. This one is done in a slightly different way.

That is one of the good things about these people: they are innovative; they give you different styles, different presentations.

Intercultural Association of Greater Victoria: The Association is the umbrella organization for ethnic organizations in the greater Victoria area. The Association organizes multi-cultural functions and provides multicultural and immigrant aid services. They received about $51,000 in settlement language training program funding. Mr. William McElroy: Mr. McElroy has been Executive Director of the Association for two years.

That is the entire biography I got there.

I hope that I have put your minds at rest, that there were no "Mata Haris", or spies there, on the other end of the telephone line, and that we were not trying to pass you on to the RCMP, or to CSIS, or any other of those wonderful organizations which are always checking up on me.

I join Madam Chairman in apologizing if you were offended. I hope I have put your minds to rest on that. Once again, I do thank you for your care and your consideration of our needs this afternoon.

Ms. McQueen: I would like to address the answer to a question that was asked earlier by Senator Doyle, which was the question of applying under the Family Reunification Program. I can give you a good example of that.

I have a foster son from Afghanistan. He came when he was 17, as an in-land refugee claimant. His younger brother got out and reached Pakistan. He was 15 years old, had no documentation, and was living, selling slippers in the marketplace in order to survive.

I went through proper procedure and went to the authorities and asked that we be permitted to sponsor this boy under Family Reunification. He was the only family member outside the country.

It took two years after an initial rejection—and this was for a sponsorship for this boy. It took two years of hard fighting to get this boy here.

So, that is what it entails. Even given that he was a *bona fide* refugee in that he had been imprisoned and tortured, that he was outside of his country, the reasons given were: (1) that he was gainfully employed in Pakistan; and (2) that he could go to school should he choose.

They were the reasons given by the embassy.

So, the idea of going to an embassy to claim refugee status in most countries is not applicable. If you want to stand a chance, your best chance is to be heard as a refugee inside the

[*Traduction*]

Faculté d'éducation de l'Université de la Colombie-Britannique.

Pensez-en ce que vous voulez. Vous savez ce qui arrive à la Faculté d'éducation!

Voilà l'un de ces «mystérieux» rapports.

Je vous en lira un autre—je pourrais en lire de nombreux autres. Celui-là est dans un style un peu différent.

Voilà ce que j'aime de ces rédacteurs: ils ont de l'imagination; ils nous donnent différents styles, différentes présentations.

Intercultural Association of Greater Victoria: Association qui chapeaute les organismes ethniques de la région métropolitaine de Victoria. Organise des activités multiculturelles et fournit des services multiculturels ainsi que des services d'aide aux immigrants. A reçu environ 51 000 $ de financement pour des programmes de formation linguistique d'établissement. M. William McElroy: M. McElroy est directeur administratif de l'association depuis deux ans.

La biographie s'arrête là.

J'espère que je vous ai rassurés. Il n'y avait pas de Mata Hari ni d'espions au bout de la ligne et nous n'essayons pas de vous dénoncer à la GRC ou aux Services de renseignements, ni à aucun autre de ces merveilleux organismes qui sont toujours en train de m'épier.

Je me joins à M^me^ la présidente pour vous présenter mes excuses si vous avez été offensés. J'espère que vous avez maintenant l'esprit tranquille à ce sujet. Encore une fois, je vous remercie de vos soins et de l'attention que vous avez portée à nos besoins cet après-midi.

Mme McQueen: J'aimerais revenir sur la réponse à une question posée par le sénateur Doyle au sujet du Programme de réunification des familles. Je peux vous donner un bon exemple.

J'élève un fils qui vient de l'Afghanistan. Il est arrivé au pays à l'âge de 17 ans, en tant que revendicateur du statut de réfugié de l'intérieur. Son jeune frère s'est enfui et atteint le Pakistan. Il avait 15 ans, était sans papiers et gagnait sa vie en vendant des pantoufles au marché.

J'ai fait les démarches qui convenaient et ai demandé aux autorités de nous permettre de parrainer ce garçon en vertu du Programme de réunification des familles. Il était le seul membre de la famille à l'extérieur du pays.

Il a fallu attendre deux ans après un premier refus. Il a fallu deux ans de lutte acharnée pour faire entrer ce garçon au Canada.

Voilà ce qui est arrivé. Même s'il était un réfugié véritable, puisqu'il avait été emprisonné et torturé, et qu'il se trouvait hors de son pays, notre demande a été refusée sous prétexte que: 1) il avait un emploi au Pakistan; et 2) il pouvait aller à l'école s'il le souhaitait.

Voilà les raisons invoquées par l'ambassade.

Par conséquent, se présenter à une ambassade pour y revendiquer le statut de réfugié n'aboutit à rien dans la plupart des pays. Pour avoir une chance de réussir, il vaut mieux se faire

[*Text*]

country, not from outside, because there are a lot of other considerations to be taken into account.

Senator Doyle: Might I ask you what year this was.

Ms. McQueen: This boy came last September.

Senator Doyle: I can only say that one of the professed intents of the legislation that we have been talking about, and certainly at the time the legislation was being drafted, is that that was the very thing that had to be changed in this country; that it was taking two years for—

Ms. McQueen: But, neither Bill C-55 nor Bill C-84 are going to alter that fact.

Senator Doyle: I do not believe that that necessarily has to be resolved by Bill C-55. I think it has to be resolved by effective functioning of the Family Reunification Program, which is allowed for and provided for at the present time, and which will continue.

Ms. McQueen: I have heard that one of the justifications for bringing in this legislation is that people are suffering and waiting too long.

The question of in-land refugees does not in any way affect the process outside. Once outside of the country—embassies, consuls, immigration offices—it is a totally different issue.

Senator Doyle: I must say to you that in my earlier questioning in that matter, I was not defending the performance that we have had under the Family Reunification Program.

Ms. McQueen: I realize that.

Senator Doyle: Like most members of the government or of the opposition, I have a telephone, and I receive calls from people who reside in the area that I represent in the Senate. However, the kind of call that I receive is perhaps not as fraught as some of those I have heard this afternoon.

My argument was perhaps a bit of a hair-splitting one. The reverend had just finished a presentation in which he said Bill C-55 denied family reunification. I thought that was a valid criticism, but not of that particular bill.

I do not apologize for what has gone on in that area, and I am not going to forget what you have told me this afternoon.

Ms. McQueen: Thank you.

Ms. Barsallo: What do you think are the chances of defeating Bill C-55?

Senator Doyle: Defeating Bill C-55 is one thing; improving Bill C-55 is another.

All of us have high hopes that we can help make this legislation more adequate legislation than it is currently.

Ms. Barsallo: Bill C-84 also must not be forgotten.

The Chairman: We appreciate your support. This committee worked very hard during its deliberations on Bill C-84. We put forward what we considered to be reasonable and necessary

[*Traduction*]

entendre dans le pays d'asile, pas de l'extérieur, parce qu'il y a beaucoup d'autres considérations dont il faut tenir compte.

Le sénateur Doyle: Puis-je vous demander en quelle année cela s'est passé?

Mme McQueen: Ce garçon est arrivé au Canada en septembre dernier.

Le sénateur Doyle: Je peux simplement vous dire que l'une des intentions avouées du projet de loi, et certainement une intention au moment où il a été rédigé, était justement de s'organiser pour qu'il ne faille plus deux ans pour . . .

Mme McQueen: Mais les projets de loi C-55 et C-84 n'y changeront rien.

Le sénateur Doyle: Je ne crois pas que cette question doive nécessairement être résolue par le projet de loi C-55. Elle doit être résolue par un fonctionnement efficace du Programme de réunification des famille, qui existe actuellement et qui se poursuivra.

Mme McQueen: J'ai entendu dire que l'une des justifications du projet de loi est que les gens souffent et attendent trop longtemps.

La question des réfugiés de l'intérieur n'a rien à voir avec le processus externe. Une fois à l'extérieur du pays—dans les ambassades, les consulats, les bureaux d'immigration—c'est toute une autre histoire.

Le sénateur Doyle: Je dois préciser que les questions que j'ai posées tantôt ne visaient pas à défendre les résultats que nous avons obtenus grâce au Programme de réunification des familles.

Mme McQueen: J'en suis consciente.

Le sénateur Doyle: Tout comme la plupart des membres du gouvernement ou de l'opposition, j'ai le téléphone et je reçois des appels de gens qui habitent dans la région que je représente au Sénat. Mais le genre d'appels que je reçois n'est peut-être pas aussi désolant que ce que j'ai entendu cet après-midi.

Je coupais peut-être un peu les cheveux en quatre. Le révérend venait de terminer un exposé où il déclarait que le projet de loi C-55 niait la réunification des familles. J'ai cru que c'était une critique valable, mais pas du projet de loi.

Je ne défends pas ce qui s'est passé dans ce domaine et je n'oublierai pas ce que vous m'avez dit cet après-midi.

Mme McQueen: Merci.

Mme Barsallo: Quelles sont, d'après vous, les chances de renverser le projet de loi C-55?

Le sénateur Doyle: Renverser le projet de loi C-55 est une chose; l'améliorer en est une autre.

Nous avons tous grand espoir de rendre cette loi plus convenable qu'elle ne l'est actuellement.

Mme Barsallo: Il ne faut pas non plus oublier le projet de loi C-84.

La présidente: Nous vous remercions de votre appui. Ce comité a travaillé d'arrache-pied pendant ses délibérations sur le projet de loi C-84. Nous avons présenté ce que nous considé-

[*Text*]

amendments. They have not all been accepted. I can tell you that Bill C-84 has now been referred back to our committee. Hopefully, we will make a bit more progress.

We shall try to do the same with Bill C-55, based on all the representations that we have heard and expect to hear in the next weeks and months.

I should say, in passing, that the Senate has recently acquired a "1-800" number, so we are available to everyone. If you get bogged down in bureaucracy, we will help you in any way we can.

Ms. Barsallo: I think I speak for everyone in saying that we will leave with the feeling that you have heard us and that you will transmit what we have said today to the other members of the Senate.

Thank you.

The Chairman: Thank you for your presentation.

The committee stands ajourned until tomorrow at 9 a.m.

—The committee adjourned

[*Traduction*]

rions être des modifications raisonnables et nécessaires. Je puis vous affirmer que le projet de loi C-84 a été à nouveau confié à l'étude de notre comité. Nous espérons pouvoir progresser davantage.

Nous essaierons de faire de même avec le projet de loi C-55, en fonction des doléances que nous avons entendues et que nous nous attendons à entendre dans les semaines et des mois qui viennent.

Soit dit en passant, le Sénat s'est doté récemment d'un numéro 1-800, de sorte que tous peuvent nous atteindre. Si la bureaucratie vous étouffe, nous essaierons de vous aider du mieux que nous le pourrons.

Mme Barsallo: Je crois parler au nom de tout le monde en disant que nous partons d'ici avec le sentiment que vous nous avez prêté l'oreille et que vous transmettrez ce que nous vous avons dit aux autres membres du Sénat.

Merci.

La présidente: Merci de votre exposé.

La séance est levée jusqu'à demain matin, 9 heures.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From M.O.S.A.I.C.:
Ms. Vera Radio, Executive Director;
Mr. Roger Barany, Latin American Counceller;

Mrs. Kathryn Ferriss, Member of the Board.

From the Canadian Bar Association:
Mr. Charles Groos;
Mr. Phil Rankin.

From the Intercultural Association of Greater Victoria:
Mr. William McElroy, Executive Director.

From the Vancouver Anglican Church, the United Church and the Canadian Catholic Organization for Development and Peace (CCODP):
Mrs. Karen Rinehart, Chairperson, Anglican Diocese of New Westminster Refugee Sub-Committee;
Mrs. Simone Carrodus, United Church;
Mr. Herman Mendoza, CCODP;
Miss Tricia Roche, CCODP;
Brother Ron MacKenzie, CCODP.

From the Vancouver Coalition:
Mrs. Karuna Agrawal;
Mrs. Alicia Barsallo;
Dr. Bernardo Berdichwski;
Mr. Charan Gill;
Mrs. Tricia Joel;
Mrs. Frances McQueen.

De «M.O.S.A.I.C.»:
Mme Vera Radio, directrice exécutive;
M. Roger Barany, conseiller en affaires de l'Amériqu latine;
Mme Kathryn Ferriss, membre du conseil d'administration.

De l'Association du Barreau canadien:
M. Charles Groos;
M. Phil Rankin.

De l'«Intercultural Association of Greater Victoria»:
M. William McElroy, directeur exécutif.

De l'Église anglicane de Vancouver, de l'Église unie et d l'Organisation catholique canadienne pour le développemer et la paix (OCCDP):
Mme Karen Rinehart, présidente, diocèse anglican de Ne Westminster, sous-comité des réfugiés;
Mme Simone Carrodus, Église unie;
M. Herman Mendoza, OCCDP;
Mlle Tricia Roche, OCCDP;
Frère Ron MacKenzie, OCCDP.

De la coalition de Vancouver:
Mme Karuna Agrawal;
Mme Alicia Barsallo;
M. Bernardo Berdichwski;
M. Charan Gill;
Mme Tricia Joel;
Mme Frances McQueen.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Friday, February 12, 1988
(Vancouver, British Columbia)

Issue No. 56

Twelfth and thirteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

LIBRARY
MAR 3 1 1988

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le vendredi 12 février 1988
(Vancouver, Colombie-Britannique)

Fascicule nº 56

Douzième et treizième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*Murray
Cogger	(or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Hébert	Perrault
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(or Frith)	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault for that of the Honourable Senator Molgat. (February 12, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*Murray
Cogger	(ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Hébert	Perrault
Lewis	Robertson
*MacEachen	Spivak
(ou Frith)	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Molgat. (le 12 février 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, FEBRUARY 12, 1988
(77)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in Vancouver, British Columbia at 9:10 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Hébert, Neiman, Perrault and Spivak (5).

In attendance: From the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Vancouver Refugee Council:

Dr. Stanley Knight, President;

Mr. Charles Groos, Policy Chairman.

From the Nanaimo Immigrant Settlement Society:

Mr. Andrew Barker, President;

Mr. Jacques Carpentier, Executive Director;

Mr. Charles Groos, Advisor.

Private Citizen:

Mr. Ken Zaifman.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequences thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned.

AFTERNOON MEETING
(78)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs resumed its meeting in Vancouver, British Columbia at 1:12 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Hébert, Neiman, Perrault and Spivak (5).

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Victoria Coalition:

Mr. Rob Boyd;

Mr. Jim Jamieson;

Mr. Domingos Adgira;

Mr. Arnaldo Campos.

PROCÈS-VERBAUX

LE VENDREDI 12 FÉVRIER 1988
(77)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à Vancouver, en Colombie-Britannique, à 9 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Hébert, Neiman, Perrault et Spivak (5).

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Margaret Young, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du «Vancouver Refugee Council»:

M. Stanley Knight, président;

M. Charles Groos, président des politiques.

De la «Nanimo Immigrant Settlement Society»:

M. Andrew Barker, président;

M. Jacques Carpentier, directeur exécutif;

M. Charles Groos, conseiller.

À titre privé:

M. Ken Zaifman.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de Loi C-55, loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(78)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles reprend aujourd'hui ses travaux à Vancouver, en Colombie-Britannique, à 13 h 12, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Hébert, Neiman, Perrault et Spivak (5).

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la coalition de Victoria:

M. Rob Boyd;

M. Jim Jamieson;

M. Domingos Adgira;

M. Arnaldo Campos.

From AMSSA Multicultural: Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.:

Mr. Ed Eduljee, President;

Ms. Manjit Aujla, Member of the Board;

Ms. Diane Kage, Coordinator;

Ms. Marisa Tuzi;

Ms. Norma Jean McLaren.

From the Surrey Delta Immigrant Services Society:

Mrs. Adrienne Montani, Executive Director;

Mrs. Susan Masi, Treasurer.

Private Citizens:

Mr. Charles Campbell;

Mr. Doug Collins.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequences thereof."

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 4:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De «AMSSA Multicultural: Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.»:

M. Ed Eduljee, président;

M^me^ Manjit Aujla, membre du conseil d'administration;

M^me^ Diane Kage, coordonnatrice;

M^lle^ Marisa Tuzi;

M^me^ Norma Jean McLaren.

De «Surry Delta Immigrant Services Society»:

M^me^ Adrienne Montani, directrice exécutive;

M^me^ Susan Masi, trésorière.

À titre privé:

M. Charles Campbell;

M. Doug Collins.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de Loi C-55, loi modifiant «la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Vancouver, Friday, February 12, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, Friday, February 12, at 9:00 a.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good morning, ladies and gentlemen. The first presentation to day will be from representatives of the Vancouver Refugee Council, which is represented today by Dr. Stanley Knight, the President, and Mr. Charles Groos, Policy Chairman.

Dr. Knight, please.

Dr. Stanley Knight, President, Vancouver Refugee Council: Madam Chairman, honourable senators, thank you very much for allowing us the opportunity to make this presentation.

You have met Mr. Charles Groos, who is the Chairman of our Policy Committee, and also a barrister and solicitor. He represents the Inland Refugee Society on the Vancouver Refugee Council.

Let me begin by telling you something about the Vancouver Refugee Council. The Council is a coalition of approximately 30 agencies in Vancouver which have been involved in refugee services for more than 25 years. It also includes churches, which had been involved on their own. They came together as a group to facilitate communication, and to be involved in public education and the promotion of refugee services in the community.

I am a volunteer worker, Chairman of the Council, elected by the representatives, and the only person at this table who is not being paid to consider the issues before us. I represent MOSIAC, from whom you had an earlier presentation. I have been on the Board of MOSIAC for approximately 7 years, four years as President, and now stand as Past President of that group.

While I am from Vancouver, I learned more about multiculturalism during the five years I spent in Winnipeg than I had in growing up in Vancouver

The area of concern that is important to me and to the organizations that I am pleased to represent is that of immigrant services. I devote a great deal of my time and energy, and that of my family, to assistance in settlement services.

The Vancouver Refugee Council has consistently made submissions to the Legislature. As well, it participated in the presentation of Rabbi Plaut's investigation, and made submissions in respect of the Plaut Report.

Mr. Groos and I were invited to speak to the Legislative Committee Bill C-55, which we did. We also made a submission to this particular committee.

TÉMOIGNAGES

Vancouver, le vendredi 12 février 1988

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit, aujourd'hui, à 9 h, le vendredi 12 février, pour en faire l'étude.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Bonjour, mesdames et messieurs. Les premiers témoins que nous entendrons aujourd'hui représentent le Vancouver Refugee Council. Il s'agit de M. Stanley Knight, président du Conseil, et de M. Charles Groos, président du Comité des politiques.

M. Knight, nous vous écoutons.

M. Stanley Knight, Président, Vancouver Refugee Council: Madame la présidente, honorables sénateurs, nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant ce comité du Sénat.

Vous avez déjà rencontré M. Charles Groos, qui est président de notre Comité des politiques, et qui est aussi conseiller juridique et avocat. Il représente la Inland Refugee Society, qui fait partie du Vancouver Refugee Council.

Permettez-moi tout d'abord de vous parler un peu du Vancouver Refugee Council. Notre conseil est une coalition qui regroupe environ 30 organismes de Vancouver, qui œuvrent auprès des réfugiés depuis plus de 25 ans. Il comprend aussi un certain nombre de groupes religieux, qui travaillaient auparavant auprès des réfugiés d'une manière isolée. Tous ces organismes se sont regroupés dans le but de faciliter la communication et d'axer leurs activités sur l'éducation du public et la promotion des services aux réfugiés dans le milieu.

Je suis un bénévole qui occupe le poste de président du conseil, auquel m'ont élu les représentants. Je suis la seule personne ici aujourd'hui à ne pas être rémunérée pour discuter des questions à l'ordre du jour. Je représente l'organisme MOSIAC, dont vous avez déjà reçu les représentants. J'ai fait partie du conseil de MOSIAC pendant environ 7 ans, dont quatre en tant que président, et je suis ici aujourd'hui en tant qu'ancien président de ce groupe.

Bien que je sois de Vancouver, j'ai davantage appris au sujet du multiculturalisme, pendant les cinq années que j'ai passées à Winnipeg, que lorsque j'étais à Vancouver.

L'aspect qui me tient le plus à cœur est celui des services aux immigrants, et cela vaut aussi pour les organismes que je suis heureux de représenter. Je consacre beaucoup de temps et d'énergie, ainsi que ma famille, à aider des immigrants à s'établir au Canada.

Le Vancouver Refugee Council a présenté régulièrement des mémoires à l'Assemblée législative. Nous avons aussi participé à la présentation de l'enquête du Rabbin Plaut, et nous avons présenté des mémoires au sujet de son rapport.

M. Groos et moi sommes venus témoigner devant le Comité législatif du projet de loi C-55, et nous avons aussi présenté un mémoire à ce comité.

[*Text*]

The particular bias of the Vancouver Refugee Council is to service to immigrants and refugees. The most controversial part of Bill C-55 involves refugee claimants under the Immigrant Settlement Adaptation Program of Canada Employment and Immigration. The regulations associated with cultural integration under the Secretary of State for Multiculturalism do not involve procedures, or support, for services directly for refugee claimants.

Refugee claimants become quite controversial and are an area of concern for organizations. Fortunately, within our country, the balance between non-government organizations, government, and volunteer services picks up the kinds of services that are necessary to settle people into the system while going through the difficult refugee claimant exercise.

As organizations, we enjoy a good working relationship with CEIC, and feel that one of the great strengths of this nation is the service provided by non-government organizations.

We have been told periodically by United Nations representatives travelling through Vancouver that the non-government organizations in Canada are the best in the world. We earnestly believe that government cannot, and should not, do everything, and we are willing, as organizations, to co-operate to provide private funds and private energy to aid in the programs that are endorsed by the government, that are reflections of the policy.

We recognize, as you do, that there are important changes in the world. Canada, as an immigrant-receiving nation, has been built of many cultures. Many people who came to Canada as immigrants were, in fact, refugees. There was no clear distinction between immigrants and refugees until the enactment of the legislation which is now being amended by Bill C-55. Prior to that, the large numbers of people who arrived during the late 1930s and early 1940s were refugees, people who were leaving situations as economic migrants, or who were leaving for geo-political reasons.

Michael Wilson has stated that the future growth of this nation, and the increased numbers in population, is important to the social and economic development of this nation, and that if we continue on in the way we are doing, we will have a net drop in population. You are familiar with those demographic statistics.

We are proud of Canada's humanitarian tradition as an immigrant-serving nation. We are proud that we were part of the reason why the UNHCR presented the Manson medal for the work of the NGOs. We, in Vancouver, have received direct assistance from the UNHCR for some of our public education programs, as well as from private sources.

[*Traduction*]

La principale activité du Vancouver Refugee Council consiste à offrir des services aux immigrants et aux réfugiés. La partie la plus controversée du projet de loi C-55 intéresse ceux qui revendiquent le statut de réfugié dans le cadre du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les règlements ayant trait à l'intégration culturelle, dont l'application relève du sous-secrétaire d'État adjoint au multiculturalisme, ne prévoient aucune procédure ni appui en fonction des services qui pourraient être offerts directement à ceux qui revendiquent le statut de réfugié.

La revendication du statut de réfugié est un sujet plutôt controversé, qui suscite certaines inquiétudes chez divers organismes. Heureusement, au Canada, les organismes gouvernementaux et les services bénévoles comblent les vides laissés par le gouvernement, et offrent aux gens les services qui leur sont nécessaires pour passer à travers le difficile exercice que constitue la revendication du statut de réfugié.

En tant qu'organismes, nous entretenons de bons rapports avec la CEIC, et nous croyons que l'un des principaux atouts de cette nation réside dans le service qu'offrent les organisations non gouvernementales.

Des représentants des Nations Unies, de passage à Vancouver, nous ont souvent dit que les organisations non gouvernementales canadiennes sont les meilleures au monde. Nous sommes fermement convaincus que le gouvernement ne peut pas, et ne devrait pas tout faire seul, et nous sommes disposés, en qualité d'organismes, à collaborer afin d'apporter des fonds et de l'énergie du secteur privé, dans le but d'apporter de l'aide dans le cadre des programmes qu'appuie le gouvernement, et qui reflètent la politique.

Nous reconnaissons, comme vous, qu'il y a des changements importants dans le monde. Un grand nombre de cultures ont contribué à faire du Canada ce qu'il est aujourd'hui: une nation qui accueille des immigrants. Bien des gens qui sont venus au Canada en tant qu'immigrants, étaient, en réalité, des réfugiés. Avant l'adoption de la loi que l'on a aujourd'hui entrepris de modifier par le projet de loi C-55, la distinction n'était pas vraiment nette entre l'immigrant et le réfugié. Avant cela, le grand nombre de personnes qui étaient arrivées au Canada à la fin des années 1930, et au début des années 1940, étaient considérées comme des réfugiés. C'était des personnes qui avaient quitté leur pays en raison de la situation économique qui y prévalait, ou qui en étaient parties pour des raisons géopolitiques.

Michael Wilson a déclaré que la croissance future du Canada et l'augmentation de sa population sont importantes pour le développement social et économique de la nation, et que si nous ne changeons pas d'attitude, notre population diminuera en termes réels. Vous êtes sans doute au courant des statistiques démographiques qui le démontrent.

Nous sommes fiers de notre tradition humanitaire, en tant que nation ouverte aux immigrants. Nous sommes fiers d'être en partie la raison pour laquelle le HCNUR a présenté au Canada la médaille Manson pour le travail accompli par les ONG. À Vancouver, nous avons reçu une aide directe de la part du HCNUR dans le cadre d'un certain nombre de nos

[*Text*]

The Refugee Council in Vancouver sponsors, in the Fall, as does no other community in Canada, Refugee Services Day. The City of Vancouver, by proclamation, declares the day Refugee Services Day, and reaffirms a welcome to immigrants and refugees living in Vancouver. The City also thanks those people who provide services.

We are involved in activities in the Spring, as well. At the end of March this year, we will have what we call Refugee Update, a public Symposium on World Refugees in Vancouver. The Honourable Gerry Weiner, we understand, will be with us to make the keynote address. Again, refugee services and assistance to new Canadians will be emphasized.

All of the information that you have received about Bill C-55 has left you with a staggering amount of paper, and a wide range of opinion and bias. We firmly believe that, again, one strength of our nation is that we can present this information in the democratic tradition, in the hope that we can come up with some amendments to the bill that is before us. We respect that democratic tradition, and we earnestly participate in it.

With regard to Bill C-55, we have provided you with a brief that reflects our belief that there is a genuine need to change the existing regulations. People who are associated with us, or with other groups, have said that the bill is fatally flawed, and they concede that the current system does not work. We emphasize that the system has broken down.

Formerly, there were 50 oral hearings per year being handled by the Immigration officials. There is now a demand for 2500 oral hearings per month. Obviously, there is a backlog of 35,000 or 40,000 people, according to our officials, and there is an impossible time delay in preparing the documentation associated with that. These are symptomatic of an incredible weakness.

As in sports, or in military exercises, weakness is exploited, and the same is true of our immigration laws in Canada. We recognize that people are willing to go to great lengths to come to Canada as the country of their choice. So, they try to beat us by entering the country illegally. It is up to us to recognize our sovereignty and to have regulations which will place them before an immigration stream that is fair and efficient, to recognize that the geo-political conditions of the world create refugees, the people who fit the conventional regulations, and to be prepared to assist them as best we can.

The controversial nature of Bill C-55 leads us to think that this is a black and white situation. It is important that some of the organizations give us their strong bias in order to challenge us to live up to the expectation that Mr. Bouchard and Mr. Weiner have so aggressively presented to us.

Mr. Weiner has very sincerely told us that no genuine refugee will be returned. Mr. Bouchard has said the same. We

[*Traduction*]

programmes d'éducation publique, ainsi que de l'aide de sources privées.

À l'automne, le Refugee Counsil de Vancouver parraine, plus que toute autre collectivité au Canda, le Jour des services aux réfugiés. La municipalité de Vancouver déclare, par proclamation, la Journée des services aux réfugiés, et réaffirme aux immigrants et aux réfugiés qu'ils sont les bienvenus à Vancouver. La municipalité remercie en même temps les gens qui leur offrent des services.

Nous participons aussi à un certain nombre d'activités qui ont lieu au printemps. À la fin de mars, il y en aura une que nous avons baptisée Refugee Update. Il s'agit d'un symposium public sur toutes les réfugiés du monde à Vancouver. L'honorable Gerry Weiner doit y faire l'allocution d'ouverture. On mettra encore une fois l'accent sur les services aux réfugiés et l'aide aux nouveaux Canadiens.

Vous avez reçu, jusqu'à maintenant, énormément de documentation et toutes sortes d'opinions au sujet du projet de loi C-55. Nous croyons fermement que l'un des éléments qui font la force de notre nation est que notre tradition démocratique nous permet de présenter nos opinions, dans l'espoir de pouvoir faire apporter quelques modifications au projet de loi à l'étude. Nous respectons cette tradition démocratique, et nous y participons sincèrement.

Nous avons préparé, à votre intention, un mémoire au sujet du projet de loi C-55, qui reflète la conviction que nous avons qu'il serait vraiment nécesaire d'apporter des modifications aux règlements existants. Des gens qui travaillent avec nous, ou qui appartiennent à d'autres groupes, ont dit que le projet de loi est très imparfait, et tous constatent que le système actuel ne marche pas. Nous insistons sur le fait que le système a «craqué».

Autrefois, les agents de l'Immigration tenaient environ 50 audiences par année. Aujourd'hui, il faudrait en tenir 2 500 par mois. Selon ce que nous disent nos agents, il y aurait donc aujourd'hui une accumulation de 35 000 à 40 000 demandes, et la préparation de la documentation nécessaire demande un temps énorme. Cette réalité est symptoméatique d'une faiblesse incroyable.

Comme dans les sports, ou dans les exercices militaires, on exploite la faiblesse de l'adversaire, et cela vaut aussi pour nos lois en matière d'immigration. Nous savons que certains sont prêts à tout faire pour entrer au Canada. Certaines gens n'hésitent donc aucunement à le faire illégalement. Nous devons reconnaître notre souveraineté et établir des règlements qui les placeront devant un système d'immigration juste et efficace, reconnaître que les conditions géopolitiques de par le monde engendrent des réfugiés, des gens qui satisfont aux règlements reconnus, et nous devons être prêts à les aider du mieux que nous pouvons.

Le caractère controversable du projet de loi C-55 nous porte à croire qu'il n'y a pas de juste milieu. Il est important que quelques organismes nous donnent leur opinion afin de nous pousser à relever le défi que nous ont si vertement lancé M. Bouchard et M. Weiner.

M. Weiner nous a dit, d'une manière très sincère, qu'aucun réfugié authentique ne sera refusé. M. Bouchard en a fait

[*Text*]

have had meetings with him, and we trust his sincerity, and that of Mr. Weiner. We believe that with some amendments to Bill C-55, the Senate Committee can be involved in this process, and we can get on with business.

It would be tragic if we continue to limp along with our current system. The Council members have asked me to urge upon you the importance of trying to make the amendments that you feel are necessary, and to place those amendments before the House in order that this legislation can be passed, and the implementation plans of the Immigration Department can be put in order, so that the backlog can be cleaned up and the procedures controlled.

We recognize that no legislation is perfect. Conditions in the world today are such that we cannot design legislation or rules that are perfect. There are so many variables involves member organizations which are signatorees to the U.N. Convention, the kinds of alliances that are East and West that the whole dimension of a third country becomes something that is a circular philosophical argument. We have great difficulty coming to grips with it at a simple level.

We are in a position to have some opinions about it that we will share with you. We do not pretend to have the explicit, perfect answer; we do not think that there is one. We are concerned that the legislation is not perfect, but we would encourage that it be passed in order that the system can be workable.

We know that challenges will be made once the legislation has been passed, and implementation strategies are brought forward by the Immigration Department. We also believe that this is a multi-media high-impact world. As soon as one genuine refugee is returned to a supposedly safe country, is placed in prison, or is in peril, or is executed, you will know about it within 24 hours, or 48 hours. There will be people around to make sure that that information comes forward.

It is a concern that a genuine refugee should not be returned to the possibility of persecution, but the simple reality is that, if that happens, and our government knows that it happens, it will be an embarrassment.

We are a young country. People now talk about the San Luis, the ship that was returned to Germany, taking Jewish people on board back to the German political machine and Nazi terrorism.

That happened only a few years ago. It is a genuine example which is presented by those people who argue against Bill C-55.

There are no assurances in the bill that there will be protection for those people who will not be processed. The screening process and the "safe third country" concept are areas that have been presented to you in the most aggressive fashion because of the fear that the government cannot ensure safety, and a fear that there are no guarantees. That, then, becomes a source of anxiety for those people who are responsible for the legislation.

There is a feeling within the country that all refugees are people who are taking advantage of an opportunity to come

[*Traduction*]

autant. Nous l'avons rencontré à quelques reprises, et nous lui faisons confiance, tout autant qu'à M. Weiner. Nous pensons toutefois que le Comité sénatorial peut apporter sa contribution en proposant quelques modifications au projet de loi C-55.

Il serait tragique de ne pas modifier le système actuel. Les membres du conseil que je représente m'ont demandé de vous faire fortement valoir l'importance de tenter d'apporter les modifications que vous jugez nécessaires, et de présenter ces modifications à la Chambre des communes, afin que cette loi devienne réalité et que les plans de mise en œuvre du ministère de l'Immigration puissent être mis en branle, pour être en mesure de rattraper le retard et de contrôler les procédures.

Nous admettons que la perfection n'est pas de ce monde. Les conditions qui prévalent dans le monde, aujourd'hui, sont telles qu'il est impossible de rédiger des lois ou des règles qui soient parfaites. Il y a tellement de variantes, chez les signataires de la Convention des Nations Unies, et en raison des alliances entre l'Est et l'Ouest, que cerner la dimension d'un tiers pays revient en quelque sorte à tenter d'établir la quadrature du cercle. Il est déjà très difficile d'en comprendre les ramifications à un niveau simple.

Nous sommes particulièrement bien placés pour vous faire part de quelques opinions en la matière. Nous ne prétendons pas avoir la solution parfaite, et nous ne croyons d'ailleurs pas qu'il y en ait une. Nous savons que la loi n'est pas parfaite, mais nous voudrions que vous fassiez en sorte qu'elle soit adoptée pour que le système devienne utilisable.

Nous savons que la loi et les stratégies de mise en œuvre du ministère de l'Immigration soulèveront des contestations quand elles auront été adoptées. Nous croyons aussi que nous vivons dans un monde où l'information circule très rapidement par une multitude de médias. Dès qu'un réfugié authentique est renvoyé dans un pays qui devrait être sûr, qu'il est emprisonné, que sa vie est menacée, ou qu'il est exécuté, on le sait en moins de 24 ou 48 heures. Il y a tout plein de gens qui verront à ce que cela se sache.

Un réfugié authentique ne devrait pas être renvoyé dans un pays où il risquerait d'être persécuté, mais la réalité veut que si cela se produit, et notre gouvernement sait que cela arrive, ce sera plutôt embarrassant.

Notre pays est encore jeune. On parle aujourd'hui du San Luis, ce navire qui a été renvoyé et qui a ramené un groupe de Juifs vers la machine politique allemande et le terrorisme nazi.

Cet événement est encore récent. C'est un exemple authentique auquel se réfèrent ceux qui s'opposent au projet de loi C-55.

Le projet de loi n'offre aucune garantie que les personnes qui seront renvoyées seront protégées. Le processus de présélection et la notion du tiers pays désigné comme sûr sont des idées qui sont contestées avec énormément de vigueur en raison du doute que le gouvernement puisse garantir la sûreté des gens, et parce qu'il n'y a aucune garantie. Ceci devient alors une source d'inquiétude pour ceux qui sont chargés de l'application de la loi.

Certains Canadiens pensent que tous les réfugiés sont des gens qui profitent d'une occasion de s'introduire dans un pays

[*Text*]

into a nation, get on the welfare stream, and just hang around. There are some simple-minded notions about who refugees are, who economic migrants are, who bogus refugees are.

In some of the studies that our groups have done relating to government-sponsored refugees, designated class refugees, and group-sponsored refugees, we have found, in a representative sample, that in many cases, Canada is not the country of first choice.

We sometimes delude ourselves into thinking that Canada has a very fair system. We have some very good examples of how Canada can be quite bigoted. The majority of the refugees that we have talked to would prefer to live in their own countries, with their own cultures, with our kind of democratic government. Their first choice is not Canada. Canada is a country that does represent an opportunity for people to live comfortably and safely, in which to raise children, have families, and participate in the democratic process.

The majority of refugee people in the Vancouver area to whom we spoke would rather be in their own countries. Their second choice is the United States, where they feel there is a stronger opportunity for economic development.

The Central Americans, for example, find some communities where their language and culture is prevalent, and where they can live in a more comfortable environment than in a multi-cultural Canadian community.

In the southern United States, there are more work opportunities, in certain skill areas, for many people from Central America. However, in some cases, those work opportunities are weak entry positions, unskilled labour, and exploit labour-intensive workers, such as farm labourers.

The third choice of these people is, of course, to come to Canada. This does not mean that they are making a bad decision; it just means that they are taking a very logical and rational approach to entreé into a country that will provide them with an opportunity.

We recognize that Canada does not have the economic strength to absorb great numbers of refugees, but we also recognize that countries such as Pakistan have absorbed three and a half million refugees. We had a national trauma over several hundred refugees who arrived on the east coast; we got very excited about a very small number of people who came into our country.

There are other nations in the world with a GNP much lower than ours, with social services and non-government organizations which are weaker, but which are absorbing many more refugees than we.

As you were told yesterday by the Church Coalition group under Karen Rinehart's leadership, we are talking about very, very small numbers of people. A group of 20,000 people is not going to take over the nation.

[*Traduction*]

et de profiter de ses largesses, et qu'ils ne font rien de leurs dix doigts. Il circule toutes sortes d'idées plutôt simplistes à propos des réfugiés, des migrants pour des raisons à caractère économique, et des faux réfugiés.

Un certain nombre des études, que nos groupes ont réalisées au sujet des réfugiés parrainés par le gouvernement, des réfugiés reconnus et des réfugiés parrainés par des groupes, ont révélé que dans bien des cas, le Canada n'était pas le premier choix.

Nous nous laissons parfois bercer par l'illusion que nous avons au Canada un système très équitable. Nous pourrions citer quelques très bons exemples qui démontrent à quel point nous pouvons être fanatiques au Canada. La plupart des réfugiés avec lesquels nous avons discuté préféreraient vivre dans leur propre pays, dans leur propre culture, et avec un gouvernement démocratique qui ressemblerait au nôtre. Leur premier choix n'est pas le Canada. Le Canada est un pays qui représente pour eux une occasion de vivre confortablement et en sûreté, où ils pourront élever leurs enfants, avoir une famille et participer au processus démocratique.

La majorité des réfugiés de la région de Vancouver, auxquels nous avons parlé, préféreraient vivre dans leur propre pays. Les États-Unis constituent leur deuxième choix, car ils pensent que ce pays offre davantage de possibilités sur le plan économique.

Les migrants de l'Amérique centrale, par exemple, y voient des collectivités où leur langue et leur culture dominent, et où ils peuvent vivre dans un milieu plus confortable qu'au sein d'une collectivité multiculturelle au Canada.

Dans le sud des États-Unis, bien des gens d'Amérique centrale ont de meilleures possibilités de se trouver un emploi dans certaines spécialités. Toutefois, dans certains cas, ces possibilités de travailler consistent en des emplois mal rémunérés et où les heures sont longues, comme dans des exploitations agricoles, par exemple.

Le troisième choix de ces gens est d'immigrer au Canada, bien entendu. Ceci ne veut pas dire qu'ils y viennent à contrecœur, mais tout simplement qu'ils adoptent une attitude très logique et rationnelle à leur venue dans un pays qui leur offrira des possibilités.

Nous reconnaissons que le Canada n'a pas la capacité économique d'absorber une très grande quantité de réfugiés, mais nous savons aussi, par contre, que des pays comme le Pakistan ont accueilli trois millions et demi de réfugiés. Quelques centaines de régugiés qui sont arrivés sur la côte ont provoqué tout un traumatisme à l'échelle nationale; nous sommes devenus tout énervés parce que quelques personnes étaient entrées dans notre pays.

Il y a d'autres nations, de par le monde, dont le PNB est beaucoup moins élevé que le nôtre, et dont les services sociaux et les organisations non gouvernementales sont plus faibles que les nôtres, mais qui accueillent beaucoup plus de réfugiés que nous.

Comme vous le disaient, hier, les représentants du groupe de la coalition des Églises, sous la direction de Karen Rinehart, ce n'est qu'un très petit nombre de gens. Accueillir 20 000 personnes ne va pas tout chambarder dans notre pays.

[*Text*]

We need to keep that in perspective, and develop a program that is pro-refugee, rather than pro-deterrent.

Yesterday, Charles Groos, through the Canadian Bar Association brief, provided you with some information. We have some themes that we would like to explore, one being the issue of safe third countries. Following that, we would be happy to answer questions.

Mr. Charles Groos, Chairman, Policy Committee, Vancouver Refugee Council: Thank you, Madam Chairman. Madam Chairman, at page 12 of the brief we point out that the full hearing process is going to be a good process. This is something for which the government should be given credit.

We are also pleased that the system will determine claims within several months. We don't estimate that it will be completed within three months; we are looking at four to six months. In any event, it will be a faster system than the present one, and that is good for everyone concerned.

Our concerns relate to the screening provisions and the appeal provisions. With respect to the screening provisions, it is obvious that the system which is going to give generous full hearing to a refugee with sufficient merit to warrant it must screen out those who do not have claims with sufficient merit to warrant a generous allocation of our legal resources that the full hearing represents.

As I said yesterday, when one applies screening tests that are rigid, one must be extremely cautious about how they are defined, and how they are to be constituted.

The Vancouver Refugee Council has concerns about the three eligibility requirements which are set out at the bottom of page 1 and the top of page 2 of the brief. First is the Departure Notice issue, which we suggest should be decided on the basis of how many people it will render ineligible and divert out of the refugee stream without a hearing on the merits of their claims.

What is the potential for the suffering of a genuine refugee as a result of this?

We say that after looking at the fact that a very small number of refugee claimants will be ineligible because of having been previously issued a Departure Notice, and considering the possible consequences of denying a genuine refugee any hearing on the merits of the claim, the provision should be deleted.

Previous rejection within the past 90 days has been mentioned before. However, we repeat that there is an inconsistency in the bill as it is now drafted. The "previous rejection" provision applies only where someone has been unable to leave Canada for 90 days.

Why leave Canada? Why not make it a 90-day provision, so that if one has been rejected within the last 90 days, one would be able to make a second claim. What difference does it make

[*Traduction*]

C'est un facteur dont nous devons tenir compte, et nous devons mettre en place un programme qui sera favorable aux réfugiés, et non le contraire.

Hier, Charles Groos, qui s'était joint à l'Association du barreau canadien, vous a donné quelques renseignements. Il y a quelques thèmes que nous voudrions explorer davantage, entre autres, celui des pays tiers désignés comme sûrs. Quand il aura terminé, nous serons heureux de répondre à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

M. Charles Groos, Président, Comité des politiques, Vancouver Refugee Council: Merci, madame la présidente. Madame la présidente, à la page 12 de notre mémoire, nous disons que le processus des audiences complètes donnera de bons résultats. C'est un élément pour lequel il faudrait féliciter le gouvernement.

Nous sommes aussi heureux d'apprendre que le système permettra d'arriver à des décisions en quelques mois. Nous ne croyons pas qu'il suffira de trois mois; nous pensons davantage qu'il faudra de trois à six mois. Quoi qu'il en soit, le système sera plus rapide qu'à l'heure actuelle, ce qui est encourageant pour tous les intéressés.

Nos inquiétudes portent davantage sur les dispositions ayant trait à la présélection et à celles ayant trait aux appels. Il est évident que le système, qui accordera généreusement la possibilité d'audiences complètes à un réfugié dont la situation le justifie, doit en même temps éliminer ceux dont la revendication ne justifie pas qu'on y consacre les ressources juridiques que demande l'audience complète.

Comme je le disais, hier, quand on applique des critères de sélection que l'on veut, rigides, il faut les définir et les articuler avec une extrême prudence.

Le Vancouver Refugee Council a quelques réserves à propos des trois exigences ayant trait à l'admissibilité, qui sont énoncées au bas de la première page et à la partie supérieure de la deuxième page du mémoire. Il y a tout d'abord la question de l'avis d'interdiction de séjour, sur laquelle il faudrait statuer, considérant le nombre de personnes qu'il rendra inadmissibles et qu'il éliminera du système, sans qu'il y ait eu audience.

Ceci risque-t-il de nuire à des réfugiés authentiques?

Après avoir constaté qu'un très petit nombre de demandeurs de statut de réfugié seront inadmissibles, parce qu'ils auront reçu un avis d'interdiction de séjour, et compte tenu des conséquences possibles du refus d'une audience à un réfugié authentique, à cause de l'inadmissibilité de sa revendication, cette disposition devrait être éliminée.

On a déjà mentionné la question du rejet d'une première revendication au cours des 90 derniers jours. Nous répétons qu'il y a une incohérence dans le projet de loi, à cet égard, dans sa formulation actuelle. Cette disposition ne s'applique que dans le cas où une personne n'a pas pu quitter le Canada au cours des 90 derniers jours.

Mais pourquoi dit-on «quitter le Canada»? Pourquoi ne pas tout simplement stipuler 90 jours? Pourquoi ne pas tout simplement permettre à quelqu'un dont une première demande aurait été rejetée dans les 90 derniers jours de faire une

[*Text*]

where the 90 days between the first and second claims were spent?

There should be some precipitating event in between the first and second claims to make it apparent that there is some urgency to hear the second claim, because you don't want to have rejected claimants with status, or with the opportunity of staying in Canada for long periods, to be able to come back multiple times and make persistent claims.

We agree with the suggestion made yesterday in the Canadian Bar Association brief that a 90-day rule should be applied, together with the requirement that the repeat claim is only permitted after 90 continuous days in Canada, if the first claim is made by a person with legitimate status in Canada and the second claim is made at a Removal Inquiry.

The Removal Inquiry is the end of the road for the claimant. That is the legal proceeding that could result in the claimant's deportation.

We suggest that our resources are such that we can afford to expend the time necessary to at least screen the second claim at an Inquiry, to the point of deciding whether there is a credible basis for the claim.

One can keep in mind, of course, the fact that if the first claim went to a full hearing, the second claim will more likely screen that one out quickly, without a full hearing, on the basis of looking at what the reasons for the first rejection were.

One would then say: "We have to regard the first rejection as valid. You haven't got any substantial change in circumstances since the first claim, so you do not have a credible basis for your claim."

That kind of claim will be rejected at the early screening stage. Surely we can afford that kind of expenditure of our resources.

The third ineligibility provision is the one about which you will hear the most complaints: the safe third country concept.

We have two concerns about the safe third country concept, even after reluctantly accepting that it is necessary. I have set those concerns out on page 3 as an appendix to the shorter brief.

The first concern relates to who it it who designates what is a safe third country; and the second is with respect to returning people to the refugee stream who are at first rejected as ineligible for having come through a safe third country.

The first issue is much more weighty. It relates to the political pressure faced by the cabinet in designating some countries as "safe" for some or all classes of refugee claimants, as opposed to other countries not so designated.

[*Traduction*]

deuxième revendication. Qu'importe où était le réfugié pendant les 90 jours qui se sont écoulés entre sa première et sa deuxième revendication!

Il faudrait accélérer la procédure entre la première et la deuxième revendication, afin que l'urgence d'entendre la deuxième revendication soit évidente, parce qu'on ne veut pas que des gens dont une revendication a été rejetée, ou qui ont la possibilité de demeurer au Canada pendant de longues périodes, puissent revenir à la charge à de multiples reprises et faire continuellement des revendications.é

Nous sommes d'accord avec l'Association du barreau canadien, qui disait, hier, dans son mémoire, que la règle des 90 jours devrait être appliquée, en même temps que l'exigence que la deuxième revendication ne soit permise qu'après 90 jours de présence continue au Canada, si la première revendication a été présentée par une personne ayant un statut légitime au Canada, et si la deuxième revendication est faite à l'occasion d'une enquête pouvant aboutir à un renvoi.

Cette enquête est la fin du chemin pour le demandeur. C'est la procédure ultime qui peut aboutir à son expulsion.

Nous croyons que nos ressources nous permettent de consacrer le temps nécessaire, à tout le moins à l'examen préliminaire de la deuxième revendication, à l'occasion d'une enquête, pour déterminer si la revendication a un minimum de fondement.

Il faut considérer, évidemment, que lorsque la première revendication aura fait l'objet d'une audience complète, les choses seront d'autant plus facilitées, en ce qui a trait à la deuxième revendication, car il n'y aura qu'à déterminer les raisons pour lesquelles la première revendication a été rejetée.

On pourrait alors dire: «Nous devons considérer que le premier rejet est valide. Compte tenu que vous n'apportez rien de plus pour justifier votre revendication, nous devons considérer que votre deuxième revendication n'a pas le minimum de fondement requis.»

Ce genre de revendication sera rejeté dès la première étape du processus. Nos ressources nous permettent sûrement de le faire.

La troisième disposition, ayant à l'inadmissibilité, est sûrement celle qui sera la plus contestée: la notion du pays tiers désigné comme sûr.

Même après en avoir admis la nécessité, avec hésitation, nous entretenons encore deux inquiétudes au sujet de cette notion. Ces préoccupations sont énoncées à la page annexe 3 du mémoire le plus court.

Notre première inquiétude a trait à la désignation des tiers pays sûrs. Qui le fera? Et notre deuxième inquiétude a trait à la réinsertion, dans le système, de gens dont on avait rejeté une première revendication, parce qu'ils sont venus par un tiers pays désigné comme sûr.

La première question est beaucoup plus grave que la deuxième. Elle a trait à la pression politique que doit subir le conseil des ministres lorsqu'il détermine que certains pays sont «sûr», et, par conséquent, que d'autres ne le sont pas.

[*Text*]

I cite the example, humorously, of George Schultz phoning the day after we omit— should we omit, and I hope we do— the United States from the list of countries that are safe for all refugee claimants coming from El Salvador and Guatemala.

We are involved in a semi-Free Trade Agreement with the United States. It is in the process of ratification in the internal law of both countries. We have our most intimate international relationship with the United States. For the last 100 years they have been our best friends and allies. I cannot conceive of their not regarding our failure to recognize them as a safe third country for all classes of persons as anything but an insult.

If they do that, they will threaten political steps to counter that bias, which may cause our cabinet to decide the issue of whether or not the United States is a safe country for reasons other than purely weighing the actual effectiveness of the United States legal process in determining refugee claims.

Outside the issue of the United States, the cabinet is not necessarily a group of people who know all about the legal processes of foreign countries, or the human rights records of foreign countries. That is not part of its duty. It is a group of well read men and women, but they are under the pressure of administering their own departments.

The body which is at least one step removed from political pressure from foreign countries is the Refugee Division. The members of the Refugee Division will be semi-judicial appointments, or judicial appointments, with an independent tenure, not accountable to the cabinet for any individual decisions. They also have the duty to understand and study, and constantly retain knowledge of, the legal processes respecting refugee claims in safe third countries. They will have a staff to constantly update them on that information.

We suggest, therefore, that it is the Refugee Division, if anybody is to designate safe third countries, which should make that designation.

I anticipate that the concern of the department would be the failure of the Refugee Division to make that kind of designation. The only answer I can give is: "You must take great care the people you appoint to the Refugee Division, and have them understand that they must make these designations."

To do that, perhaps the answer is to reverse the onus and presume that all countries of the world are safe unless the Refugee Division designates them as not safe.

Another requirement could be for the Refugee Division to do an annual review of which countries it wishes to delete from the list of countries in the world which are presumed safe for all classes of refugees.

That sort of legislative requirement, prompting active consideration and reconsideration of the safe country issue by the Refugee Division, coupled with careful selection and appointment of the membership of the Refugee Division, should

[*Traduction*]

Pour plaisanter un peu, je pourrais donner l'exemple de George Schultz, qui nous téléphone le lendemain du jour où nous avons oublié d'inscrire—si cela arrivait, et j'espère que cela se produira—les États-Unis à la liste des pays qui sont sûrs pour tous les demandeurs de statut de réfugié en provenance du Salvador et du Guatemala.

Nous sommes sur le point de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis. Le proscessus de ratification dans le droit international est amorcé dans nos deux pays. Les États-Unis sont le pays avec lequel nous entretenons les relations les plus intimes à l'échelle internationale. Il y a 100 ans qu'ils sont nos meilleurs amis, et nos alliés les plus fidèles. Si nous ne les reconnaissions pas comme un pays tiers qui est sûr pour toutes les catégories de personnes, je pense qu'ils considéreraient cela comme une insulte.

Si c'était le cas, nous pourrions craindre des représailles de leur part sur le plan politique, ce qui pourrait obliger notre conseil des ministres à considérer que les États-Unis sont un pays sûr, pour d'autres raisons que l'efficacité réelle du processus juridique américain à reconnaître les réfugiés.

Outre la question des États-Unis, les gens qui font partie du conseil des ministres ne connaissent pas forcément toutes les ramifications des processus juridiques des pays étrangers ou leurs antécédents en ce qui a trait aux droits de la personne. Ceci ne fait pas partie de leurs fonctions. Ce sont des hommes et des femmes d'une culture certaine, mais qui doivent avant tout administrer le ministère dont ils sont chargés.

L'organisme qui risque le moins de subir la pression politique des pays étrangers est la Section du statut. Les nominations des membres de la Section du statut seront des nominations quasi judiciaires, ou judiciaires, et ses membres seront autonomes et n'auront pas l'obligation de rendre compte de toutes leurs décisions au conseil des ministres. Ils devront aussi comprendre et étudier les processus juridiques qui intéressent les revendications du statut de réfugié dans les tiers pays désignés comme sûrs, et devront constamment tenir à jour leurs connaissances en la matière. Ils auront d'ailleurs des assistants dont la tâche consistera précisément à les aider en ce sens.

Nous pensons donc que ce devrait être la Section du statut qui devrait avoir la responsabilité de désigner les tiers pays qui sont sûrs.

Je suppose que le Ministère craindrait que la Section du statut ne puisse s'acquitter de cette responsabilité. Tout ce que je pourrais lui dire, c,est qu'il devra, alors, s'assurer de bien choisir les personnes qu'il nommera à la Section du statut et leur faire comprendre ce qu'elles doivent faire.

Pour faciliter la tâche, il suffirait peut-être de supposer au départ que tous les pays du monde sont sûrs, à moins que la Section du statut n'en décide autrement.

On pourrait aussi exiger que la Section du statut fasse une revue annuelle des pays qu'elle voudrait éliminer de la liste des pays qui sont censés être sûrs pour toutes les catégories de réfugiés.

Une telle exigence législative, qui voudrait que la Section du statut réexamine sans cesse la liste des pays sûrs, en plus du choix minutieux des membres de la Section du statut, devrait

[*Text*]

achieve the desired result of a constantly changing list of countries designated as "safe".

The second issue with respect to safe third country ineligibility is a little more technical than legal. It is set out at the bottom of page 4. It has to do with a very particular section of the legislation dealing with what happens to a refugee when he is rejected as ineligible for having come through a safe third country, and who cannot be returned to that safe third country.

The section I refer to, subsection 48.03(1), anticipates that people who have been rejected as ineligible will return to our refugee stream if they either cannot be returned to the safe third country, or if they do leave Canada, or are removed from Canada, but return, having not been able to obtain admission to any other country.

The distinction is, perhaps, an oversight, but it is important. The person who has actually left Canada in an attempt to gain admission to a safe third country and who then comes back through a port of entry has a legal right to be allowed in and to be returned to our refugee stream if, (1), the Immigration Officer examining that claimant at the port of entry agrees that admission to the safe third country could not be gained; or, (2), if an adjudicator is satisfied that that is the case.

Our point is that there is no opportunity to go before an adjudicator on the failure to obtain return to the safe third country for an ineligible claimant who has not actually left Canada. So, we suggest that you make the two provisions parallel, and allow a refugee claimant, originally designated as ineligible because he came through a safe third country but who cannot be removed to the safe third country, an opportunity to take that issue before an adjudicator if the minister, within a reasonable time, does not recognize that that claimant cannot be removed to the safe third country.

In other words, it is a house-cleaning provision saying that we want to make sure that the Removals Unit of the department which is responsible for executing deportation and exclusion orders cannot pocket them for a long period of time. It has to actively seek to effect removal to the safe third country and if, after a reasonable period of time, they cannot, promptly return the claimant to the refugee stream.

Those are our concerns about the ineligibility provisions. Because they are so rigid, the ineligibility provisions must be administered with great care.

Our next concern relates to the Immigration and Refugee Board. The Vancouver Refugee Council is concerned about the replacement of the present Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board. These are the only bodies currently in Canada with expertise in the determination of refugee claims.

We are also concerned that appointments to the Immigration and Refugee Board be on the basis of competence, first, with any other considerations coming into play only after competence has been clearly established.

[*Traduction*]

permettre d'atteindre le résultat désiré, à savoir que la liste des pays reconnus comme étant sûrs changerait constamment.

La deuxième crainte que nous entretenons au sujet des tiers pays en question est davantage d'ordre technique que juridique. Nous en discutons plus à fond au bas de la page 4. Elle porte sur un article très précis de la loi, qui traite de ce qui arrive à un réfugié dont la demande n'est pas reçue parce qu'il est passé par un tiers pays désigné comme sûr, et qui ne peut être renvoyé dans ce pays.

À l'alinéa 48.3(1), on prévoit que les personnes dont la demande a été rejetée retourneront dans notre système, si elles ne peuvent retourner dans ce tiers pays, ou si elles quittent le Canada ou sont renvoyées du Canada, mais qu'elles pourront y revenir lorsqu'elles n'auront pu se faire admettre dans un autre pays.

La distinction est peut-être un oubli, mais elle est importante. La personne qui a quitté le Canada pour tenter de se faire admettre dans un tiers pays sûr, et qui revient légalement au Canada, a le droit d'y être admise et de réintégrer notre système de reconnaissance du statut de réfugié si, premièrement, l'agent d'immigration constate que le demandeur s'est vu refuser l'accès au tiers pays, ou encore, si un arbitre reconnaît la chose.

Mais nous pensons que l'impossibilité de retourner dans le tiers pays sûr, pour un demandeur dont la revendication est irrecevable, et qui a quitté le Canada, ne permet pas de s'adresser à un arbitre. Nous proposons donc de mettre les deux dispositions en parallèle, et de permettre à un demandeur de statut de réfugié, dont la demande initiale a été jugée irrecevable parce qu'il avait séjourné dans un tiers pays sûr, mais qui ne peut être renvoyé dans ce tiers pays, de s'adresser à un arbitre, si le Ministre ne reconnaît pas, dans un délai raisonnable que le demandeur ne peut être dans le tiers pays.

Autrement dit, il s'agit d'une disposition qui permet de s'assurer que le service des renvois du Ministère, qui est chargé de l'exécution des ordonnances d'expulsion et d'exclusion, ne tardera pas indûment à les exécuter. Il doit tenter activement de mettre à exécution l'ordonnance de renvoi vers le tiers pays sûr, et s'il n'a pu le faire après une période de temps raisonnable, ramener sans délai le demandeur dans le système de reconnaissance du statut de réfugié.

C'étaient là les préoccupations que nous entretenons à l'égard des dispositions relatives à l'inadmissibilité. Compte tenu de leur extrême rigidité, elles doivent être administrées avec beaucoup de prudence.

Nous entretenons aussi d'autres craintes à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le Vancouver Refugee Council a quelques réserves au sujet du remplacement de l'actuel comité consultatif et de l'actuelle commission d'appel de l'immigration. Ce sont les deux seuls organismes qui possèdent, à l'heure actuelle, au Canada, les connaissances et l'expérience nécessaires en matière de reconnaissance du statut de réfugié.

Nous souhaitons aussi que les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié s'appuient tout d'abord sur la compétence des candidats, et que toute autre

[*Text*]

The second issue relates to the jurisdiction and powers of the Immigration and Refugee Board.

In its brief, the Canadian Bar Association recommended that the Immigration and Refugee Board be constituted as a court of record, so that it can give individual claimants before it relief under the Charter of Rights, as appropriate, whenever fundamental justice has been denied in the proceedings.

We then proceed to the issue of what, basically, would be considered the appeal issues, the issues of how to correct errors made at full hearings.

There were submissions in the Canadian Bar Association brief about the effect of court of record designation, allowing the Refugee Division, upon motion, and with all the work being done by the claimant, to reconsider its previous decision, because there is a substantial change in circumstances after the first rejection. You heard reasons as to why that would not unreasonably delay the department's removal processes; that it would not constitute an opportunity for the abuse or delay of justice.

We repeat those concerns. We also repeat the concerns that, in addition to that, in respect of errors made by the Refugee Division at the full hearing on the basis of the evidence which was before it, which were factual errors, there is no adequate reason for denial of a right of appeal, not to some specialized tribunal which would just be another level of hearing which would constitute an opportunity for lengthy delay but, instead, an opportunity to appeal to the Federal Court of Appeal.

There is a right to appeal to the Federal Court of Appeal anticipated by the proposed legislation. It is proposed to allow that only upon grounds of law or jurisdiction or natural justice; or upon the factual grounds, which are very limited factual grounds, limited to errors based upon capricious or perverse findings of fact by the Refugee Division.

It is a very narrow ground of factual appeal allowed by the Refugee Division to the Federal Court of Appeal.

We believe that to be inappropriate, given the importance of the proceedings before the Refugee Division, and given that they are to be informal summary proceedings, which means that factual errors will be somewhat more frequent than in our superior Courts.

And yet, in our Superior Courts, dealing with criminal or civil matters, litigants always have the right to appeal to the Court of Appeal upon grounds of fact, law, or mixed fact and law, provided they get leave to appeal from the Court of Appeal.

[*Traduction*]

considération n'intervienne qu'après la détermination de la compétence.

Notre deuxième élément de préoccupation a trait à la compétence et aux pouvoirs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Dans son mémoire, l'Association du barreau canadien recommandait que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié soit constituée comme une cour d'archives, afin qu'elle puisse rendre justice au demandeur, en vertu de la charte des droits, le cas échéant, lorsqu'il n'aura pas pu bénéficier du principe de la justice fondamentale au cours du processus.

Nous aborderons maintenant la question des appels, le processus qui permettra de redresser les erreurs qui auront été commises lors des audiences complètes.

Dans son mémoire, l'Association du barreau canadien parlait des avantages que pourrait offrir le fait que la Commission soit constituée comme une cour d'archives, en permettant à la Section du statut, par une motion, et tout le travail étant effectué par le demandeur, de revenir sur sa décision en raison d'un changement important qui serait survenu après un premier refus. On vous a dit pourquoi un tel processus ne retarderait pas indûment les activités de renvois du Ministère, et que cela ne permettrait pas que l'on abuse de la justice ou qu'on la retarde.

Nous réitérons ce que disait l'Association du barreau canadien. Nous répétons' en outre, en ce qui a trait aux erreurs commises par la Section du statut à l'audience complète, en se fondant sur les éléments de preuve qui lui étaient présentés, qui étaient des erreurs factuelles, qu'il n'y a aucune raison qui justifie vraiment de refuser le droit d'en appeler d'une décisison, non pas auprès d'un tribunal spécialisé, qui ne serait qu'une autre instance qui permettrait de retarder le processus, mais plutôt auprès de la Cour d'appel fédérale.

On prévoit le droit d'interjeter appel à la Cour d'appel fédérale dans le projet de loi. Mais ces appels ne peuvent être faits que pour des motifs de droit, de compétence ou de justice fondamentale; ou pour des motifs ayant trait aux faits, qui sont très limités, car on ne peut évoquer que des erreurs qui auraient été commises par la Section du statut, et qui découleraient de constatations absurdes ou arbitraires qui auraient été faites.

Ce sont des motifs très limités qui permet d'invoquer la Section du statut pour interjeter un appal à la Cour d'appel fédérale.

Nous croyons qu'un tel processus est inapproprié, compte tenu de l'importance des procédures à la Section du statut, et compte tenu qu'il doit s'agir de procédures sommaires informelles, ce qui signifie que les erreurs relatives aux faits y seront plus fréquentes que dans nos tribunaux supérieurs.

Et pourtant, dans nos cours supérieures, qui traitent de matières criminelles ou civiles, les parties ont toujours le droit d'en appeler à la Cour d'appel pour des questions de fait, de droit, ou de fait et de droit, pourvu qu'elles en obtiennent l'autorisation de la Cour d'appel.

[*Text*]

There is a "leave" requirement proposed for all appeals from the Refugee Division to the Federal Court of Appeal, and we suggest that this "leave" requirement is the means to ensure that the opportunity to appeal upon grounds of mixed fact and law, or upon grounds of fact alone, will not be abused.

It will be a "paper" appeal, in the sense that no further evidence will be considered by the Court of Appeal, except in highly unusual circumstances, and the "leave" requirement is going to prevent any stalling or lengthy delay which would frustrate the ends of justice.

Perhaps I can give you a little discourse on proceedings in the Federal Court of Appeal.

The Federal Court of Appeal will consider refugee claim issues in two manners. When a claimant is rejected at the screening tribunal level, the Federal Court of Appeal will hear an application for Appellate Judicial Review under Section 28 of the Federal Court Act.

The Federal Court of Appeal hears those applications very speedily. They have an informal procedure for dealing with them, and they are given first priority.

This bill provides that leave be obtained before any such application for Appellate Judicial Review be taken. We do not quarrel with that.

When someone is before the Refugee Division and has to go before the Federal Court of Appeal, however they appeal, they are going to appeal under Section 83 of the Immigration Act.

Appeals constitute the more formal type of proceedings that the Federal Court of Appeal hears. They are not given first priority, and they take a fair bit of time to conclude. But, they only take a fair bit of time to conclude after leave has been granted.

The leave motion can be disposed of, at the outside, within 30 days. If the claimant makes the application for leave at the last moment of the last day that they can apply for leave which is 15 days after receiving the decision of the Refugee Division they do so in writing. It is a simple matter of waiting for the Department of Justice to reply.

At that point, the Registry starts contacting counsel frequently to ask when the reply is going to be in. Once the Department of Justice replies, they immediately start phoning the lawyer for the claimant, the mover for leave, to say: "Are you going to rejoin? Are you going to put in some rebuttal to the Reply of the Department of Justice? If not, let us know right now."

If you answer in the affirmative, the Federal Court staff will ask how many days you require in order to do so.

They talk about three or four days. They do not talk about a longer period of time.

As soon as those documentary exchanges are closed, the decision is made by a single judge of the Federal Court of Appeal to grant, or refuse, leave. It is made very quickly.

In my experience, it has been made within one day of the papers being put before the judge. That process, therefore, can be done within 30 days.

[*Traduction*]

On exige que la Section du statut autorise d'interjeter appel à la Cour d'appel fédérale, et nous croyons que cette exigence permet de faire en sorte que l'on n'abuse pas des appels pour des questions mixtes de fait et de droit, ou pour des questions de fait.

Ce sera un appel accessoire, en ce sens que la Cour d'appel n'admettra aucune autre preuve, si ce n'est dans dess circonstances très exceptionnelles, et l'exigence de l'autorisation de la Section du statut préviendra toute possibilité de retard qui nuirait aux fins de la justice.

Je pourrais peut-être vous donner un bref aperçu des procédures à la Cour d'appel fédérale.

La Cour d'appel fédérale procédera de deux façons. Quand la revendication d'un demandeur aura été rejetée en première instance, elle admettra une requête en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

La Cour d'appel fédérale procède très rapidement dans ces cas. Elle applique une procédure informelle, et donne à ces cas la première priorité.

Ce projet de loi prévoit que l'autorisation soit obtenue avant de pouvoir interjeter un appel. Nous sommes d'accord là-dessus.

Quand quelqu'un s'adressera à la Section du statut, et aura l'intention d'en appeler à la Cour d'appel fédérale, il devra invoquer l'article 83 de la Loi sur l'immigration.

Les appels sont des procédures plus formelles à la Cour d'appel fédérale. Elles n'ont pas la première priorité, et sont assez longues. Mais elles le sont toutefois moins quand l'autorisation a été obtenue au préalable.

La motion d'autorisation peut être réglée en moins de 30 jours. Lorsque le demandeur fait une demande d'autorisation à la dernière heure du dernier jour où il peut demander une autorisation, soit 15 jours après la décision de la Section du statut, il doit le faire par écrit. Ce n'est que pour donner le temps au ministère de la Justice d'y répondre.

À partir de ce moment, le greffier commence à communiquer fréquemment avec le conseiller juridique afin de savoir quand la réponse arrivera. Une fois que l'on a reçu la réponse du ministère de la Justice, on commence immédiatement à téléphoner à l'avocat du demandeur, de celui qui a demandé l'autorisation, afin de savoir s'il va donner suite à la réponse du ministère de la Justice. S'il n'en a pas l'intention, on lui demande de le faire savoir immédiatement.

Si la réponse est affirmative, le personnel de la Cour fédérale demandera de combien de jours on a besoin pour le faire.

Dans l'esprit des gens de la Cour fédérale, il s'agit de trois ou quatre jours, et pas davantage.

Dès que ces échanges de documents sont terminés, un juge de la Cour d'appel fédérale décide d'accorder ou de refuser l'autorisation demandée. La décision est très rapide.

Dans bien des cas, dont j'ai été témoin, la décision du juge arrive en moins d'un jour après le dépôt des documents. Le processus peut donc s'effectuer en 30 jours.

[*Text*]

The delay—and this is the most time consuming step in the refugee claim process—occurs when someone is granted leave and must go on to a full appeal, because the Federal Court of Appeal gives appeal hearings second priority, behind Appellate Judicial Review applications under Section 28 of the Federal Court Act. Appeals in the Federal Court of Appeal really cannot be heard reasonably in ordinary time frames in under 120 days.

At that point, the person who is before the Federal Court of Appeal as a refugee claimant, has proved eligibility at the screening tribunal; he/she has proved a credible basis at the screening tribunal.

After being rejected at a full hearing of the Refugee Division, that claimant has to convince a single judge of the Federal Court of Appeal that there is substantial merit to the appeal, sufficient merit to warrant the court having three judges conduct a full appeal.

We are talking about a very small fraction of the refugee claimants who have gone through three steps already, screening out cases with insufficient merit to go to the full hearing process.

I suggest it is that kind of screening, the actual screening as to eligibility and credibility, plus the rejection of motions for leave without substantial merit, which will prevent a right of appeal to the Federal Court of Appeal on the grounds of law, fact, or mixed fact and law, from becoming something which can be abused to stall the system.

So, we suggest that the appeal rights to the Federal Court of Appeal against decisions of the Refugee Division should be at least similar to the appeal rights held by people convicted of serious crimes in Canada, after all the lengthy protectional procedural processes that they are afforded of preliminary inquiries and jury trials.

After all, we are dealing with refugee claimants who may be facing death upon return to a country of origin by mistake, who have only had the determination made by the Refugee Division that they are not refugees, in a summary informal hearing, without any prior disclosure proceedings. That concludes our opening remarks. Thank you for your attention.

The Chairman: Senator Spivak will be the lead-off questioner.

Senator Spivak: I am afraid your brief is written in a way that is not easy to follow for someone who is not a lawyer.

I want to be sure I understood what you said about the safe third country eligibility test.

I gather you would accept this test provided: (1) that the Refugee Division, not the cabinet, prescribes the list of the safe third countries; and (2) that someone who is rejected on the safe third country ground but then cannot be returned to that third safe country be brought back.

I do not quite understand that particular provision.

[*Traduction*]

Un retard—et c'est l'étape qui prend le plus de temps dans le processus de revendication du statut de réfugié—survient lorsque quelqu'un obtient l'autorisation d'en appeler et doit entamer une procédure d'appel complète, parce que la Cour d'appel fédérale n'accorde que la deuxième priorité à l'audition des appels, après les demandes d'examen judiciaire déposées en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. On ne peut compter qu'un appel interté à la Cour d'appel fédérale puisse être entendu, en temps ordinaire, en moins de 120 jours.

Après 120 jours, la personne qui s'adresse à la Cour d'appel fédérale, en tant que demandeur du statut de réfugié, a démontré la recevabilité de sa revendication au tribunal de première instance et a prouvé qu'elle avait un minimum de fondement.

Après avoir vu sa revendication rejetée à une audience complète de la Section du statut, ce demandeur n'a qu'à convaincre un seul juge de la Cour d'appel fédérale que son appel est recevable, et qu'il y a lieu de demander à trois juges de la Cour d'entendre un appel complet.

Ceci ne vaut que pour un nombre infime de demandeurs du statut de réfugié, qui ont déjà franchi trois étapes au cours desquelles on a éliminé les cas qui ne justifiaient pas la tenue d'une audience complète.

Je pense que c'est ce genre de tri préalable, quant à la recevabilité et à la crédibilité de la cause, en plus du rejet des demandes d'autorisation mal fondées, qui empêcheront que l'on puisse porter un appel à la Cour d'appel fédérale pour des questions de droit, de fait, ou de droit et de fait, qui empêcheront que l'on puisse abuser de la procédure d'appel pour retarder le processus.

Nous croyons donc que le droit d'en appeler de décisions de la Section du statut, auprès de la Cour d'appel fédérale, devrait au moins être analogue à celui que l'on accorde aux gens qui sont accusés de crimes graves au Canada, compte tenu de la protection dont ils bénéficient, dans le contexte des enquêtes préliminaires et des procès devant jury.

Après tout, ce sont des gens dont la vie peut être en jeu, si on les renvoie par erreur dans leur pays d'origine, à la suite d'une décision de la Section du statut, qui voulait qu'ils ne soient pas d'authentiques réfugiés, décision qui a été prise dans le cadre d'une audience informelle et sans procédure préalable d'établissement des faits. Je vous remercie de votre attention.

La présidente: Madame la sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: Votre mémoire n'est pas tellement facile à comprendre pour quelqu'un qui n'est pas avocat.

Je voudrais m'assurer d'avoir bien compris ce que vous avez dit à propos de la notion des pays tiers désignés comme sûrs.

Je suppose que vous l'accepteriez, pourvu que ce soit la Section du statut, et non pas le conseil des ministres, qui décide des pays qui feront partie de la liste des pays sûrs, et pourvu que quelqu'un dont la revendication a été rejetée en raison de la notion du tiers pays sûr, mais qui ne peut être renvoyé dans ce pays, soit réadmis.

Je ne comprends pas tellement bien cette disposition.

[*Text*]

First, am I correct in saying that you would accept that screening procedure, given these two corrections, at least on the basis of this brief?

Mr. Knight: We have been forced to recognize that it is unwarranted for us to allow someone who has come through a country in whose legal processes we have full confidence, and who has had a refugee claim there considered and rejected after a full hearing, to come to Canada and repeat the claim.

That is not what the Convention anticipates, and that is not what it is there to achieve.

Senator Spivak: So, you are not among the category of persons who say that, unless there is a full hearing based on the individual case, it is not in line with the Charter.

Mr. Groos: As to whether it violates the Charter, I would invite you to ask me that question after the Federal Court of Appeal rules on it.

Senator Spivak: I will not press you on that point.

In general, these are the amendments which you are recommending to us.

Could you briefly go over the ineligibility aspect. I am afraid I did not understand you completely.

Is it the case that you want to speed that process up in some way?

The bill allows for that, and the minister has said that no one will be placed into orbit. They are just not going to do that.

Mr. Groos: If somebody is in orbit, he does come back before an Adjudicator ultimately, who would make a semi-judicial decision as to whether or not that person is in orbit; and the Adjudicator allows him to come into Canada if he decides that person is in orbit.

It is somebody who is on the launching pad for orbit that we are concerned about. We do not feel he should be left on the launching pad for an unreasonable period of time. The claimant who is on the safe third country ineligibility launching pad for a long period of time should be able to go back to an Adjudicator and say: "Look, they have had me sitting on this launching pad for a month—"

Senator Spivak: In Canada?

Mr. Groos: Yes. "They cannot remove me, so put me back in the refugee stream. They have had enough chances to get rid of me."

Senator Spivak: Is it your opinion that, with respect to every person who is rejected, the civil servants will check to see whether that person can be returned before he is returned?

Mr. Groos: They have to; that is the standard practice. The claimant gets what is called a "Letter of Consent". If you are a Canadian Immigration Officer, you cannot show up at the border crossing with someone who speaks Spanish and is unknown to the U.S. INS and expect them to let him in. They will say: "Go away. You know how to do it. Contact our Regional

[*Traduction*]

Si j'en juge à ce que vous dites dans ce mémoire, vous accepteriez cette procédure de sélection si l'on apportait ces deux corrections.

M. Knight: Nous avons été forcés d'admettre que nous ne pouvions pas permettre à quelqu'un qui était arrivé d'un pays dont nous reconnaissons pleinement les processus juridiques, dont on avait rejeté une revendication du statut de réfugié dans ce pays, après une audience complète, de venir au Canada et de faire une autre revendication.

Ce n'est pas ce qui est prévu dans la Convention, et ce n'est pas son but.

Le sénateur Spivak: Vous n'êtes donc pas de ceux qui soutiennent que si le cas n'a pas fait l'objet d'une audience complète, cela contrevient à la Charte.

M. Groos: À savoir si cela contrevient à la Charte, vous me poserez la question après que la Cour d'appel fédérale aura statué là-dessus.

Le sénateur Spivak: Je n'insisterai donc pas.

C'est en général le genre de modification que vous nous recommandez.

Pourriez-vous reprendre brièvement ce que vous avez dit à propos de la non-recevabilité d'une revendication? Je pense que je ne vous ai pas tout à fait suivi.

En quelque sorte, vous voulez accélérer ce processus, n'est-ce pas?

C'est le but du projet de loi, et le Ministre a dit que personne ne serait placé en orbite. C'est une promesse qu'il a faite.

M. Groos: Celui qui se retrouve en orbite aboutira ultimement devant un arbitre, qui rendra une décision quasi judiciaire relativement à la situation de cette personne, et qui lui permettra de revenir au Canada s'il juge que la situation le justifie.

C'est pour celui dont la cause est en suspens que nous nous inquiétons surtout. Nous pensons que la décision devrait être prise dans un délai raisonnable. Après un mois, par exemple, le demandeur devrait pouvoir s'adresser à un arbitre . . .

Le sénateur Spivak: Après un mois au Canada?

M. Groos: Oui. Il devrait pouvoir demander que sa revendication revienne dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Spivak: Pensez-vous que pour chaque personne dont la revendication aura été rejetée, les fonctionnaires vérifieront si cette personne peut être renvoyée dans un autre pays, avant de le faire?

M. Groos: Ils doivent le faire; c'est la façon normale de le faire. Le demandeur obtient une «lettre de consentement». Un agent d'immigration canadien ne peut pas se présenter à la frontière avec quelqu'un qui s'exprime en espagnol, et que les agents américains ne connaissent pas, et penser qu'ils le laisseront passer. On le renverra, tout simplement, en lui disant de communiquer avec son directeur régional et d'obtenir une let-

[*Text*]

Director and get a Letter of Consent allowing this person into the United States of America."

We are merely asking for a reasonable amount of time to do that; but, if the time becomes unreasonable, let the claimant go before an Adjudicator to plead his case.

Senator Spivak: It is the time limit that you are addressing here, then.

Mr. Groos: Yes. I cannot suggest a strict time limit, because some claimants will co-operate with the Removals Unit, and some will not. Those who do should be allowed to go back before an Adjudicator quickly, if the Letter of Consent is refused by the third safe country.

Senator Spivak: This is supposed to be speedy front-end removal.

Mr. Groos: Yes.

Senator Spivak: It does not sound like it is going to be speedy front-end removal. There could be a lot of delays, in terms of returning. How fast do you think that will work?

Mr. Groos: I cannot answer that question. I have no idea how the Department is going to be able to effect removal to safe third countries, in any event. I do not know how the mechanics of their processes are going to work. It is going to be difficult for them, because each safe third country will want to throw up their hands and say: "We do not know this guy. He is not anything to do with us. You say he told you that he came through our territory, but we were not there when he said it, and we are not satisfied."

"Safe third country" is going to be a difficult thing to administer.

Senator Spivak: How do you contrast that with the credible basis scenario where the person has come from a country like Portugal, for example, not a refugee-producing country, claiming refugee status. Now you have the credible "manifestly unfounded" guideline.

Those are the ones we really want to get at, it seems to me.

Mr. Groos: Frankly, those will not be easier, in the sense that they will require more resources of the department to screen out.

On the other hand, they will be easier to screen out, in the sense that the processing for screening them out is on a much more solid legal footing. These claim procedures are civil legal proceedings, in essence. Every civil court in Canada has a threshold test which allows the opposing litigant to apply to strike out a proceeding.

The lowest threshold test is that the Plaintiff has failed to allege an essential ingredient in the cause of action. All courts allow claims to be struck out when there is an essential averment missing.

The next highest threshold test is that the proceedings are frivolous or vexatious. In other words, they are brought forward for an ulterior motive, other than the one which the law permits.

In British Columbia, we now have a much higher threshold test, whereby in any civil proceeding a Judge can strike out the

[*Traduction*]

tre de consentement qui permettra à cette personne d'entrer aux États-Unis.

Nous demandons seulement un délai raisonnable pour pouvoir le faire, mais si le délai n'est pas raisonnable, permettons au demandeur de s'adresser à un arbitre.

Le sénateur Spivak: C'est le délai qui vous préoccupe, donc, n'est-ce pas?

M. Groos: Oui. Je ne peux pas proposer un délai strict, parce que certains demandeurs collaboreront volontiers avec le service des renvois, tandis que d'autres ne collaboreront pas du tout. Il faudrait permettre à ceux qui le feront de s'adresser rapidement à un arbitre, dans le cas où leur lettre de consentement serait rejetée par le tiers pays.

Le sénateur Spivak: Cela est censé accélérer, au départ, la procédure des renvois, n'est-ce pas?

M. Groos: Oui.

Le sénateur Spivak: Mais il semble que ce ne sera pas le cas. Les choses pourraient fort bien traîner en longueur. Le processus devrait-il accélérer les choses, selon vous?

M. Groos: Je ne peux pas répondre à cette question. Je ne sais pas du tout si le ministère réussira à faire admettre ces personnes par les tiers pays. Je ne sais pas comment il s'y prendra. Ce sera sûrement difficile, parce que dans chaque tiers pays, on sera tenté de dire: «Nous ne connaissons pas cette personne. Elle n'a rien à voir avec nous. Vous dites qu'elle vous a dit qu'elle était passée par notre territoire, mais nous n'étions pas là quand elle vous a dit cela, et nous n'en sommes pas plus certains qu'il faut».

La tâche ne sera sûrement pas facile.

Le sénateur Spivak: Comment verriez-vous les choses, en ce qui a trait au minimum de fondement, pour la personne qui serait venue d'un pays comme le Portugal, par exemple, qui n'est pas un pays qui produit des réfugiés, et qui demanderait le statut de réfugié?

Ce sont les cas de ce genre qui nous intéressent le plus.

M. Groos: Pour être franc, je pense que ces cas ne seront en effet pas faciles, puisqu'ils exigeront davantage de ressources du Ministère à l'étape de la présélection.

Par contre, ce sera plus facile, puisque le processus reposera sur une base juridique beaucoup plus solide. Ces procédures sont fondamentalement des procédures de requête au civil. Dans chaque tribunal civil au Canada, il y a un critère qui permet à l'une des parties de demander que l'on mette un terme à une procédure.

Le premier critère, au bas de l'échelle, est que le plaignant ait omis de fournir un élément essentiel à la cause. Tous les tribunaux prévoient que des requêtes puissent être rejetées lorsqu'un élément essentiel fait défaut.

Les critères suivants s'appliquent lorsque les procédures ne sont pas sérieuses ou qu'elles sont vexatoires. Autrement dit, lorsqu'elles sont entreprises en fonction d'un motif ultérieur, qui n'entre pas dans les motifs que permet la loi.

En Colombie-Britannique, on applique aujourd'hui un critère beaucoup plus sévère, qui veut que lors d'une procédure

[*Text*]

action and grant a judgment for or against the Plaintiff on the basis of affidavit material filed, without having to hear any witnesses, because it is the taking of evidence from witnesses which consumes time.

The screening of the lack of a credible basis is on a very solid legal footing in the sense judges can get rid of cases which do not have sufficient merit to warrant the expenditure of a court's time to hear all the witnesses.

However, it will take more time than the ineligibility test, because one does start listening to what the claimant says. It is clear that, in the "credible basis screening", the claimant must be allowed a reasonable opportunity to state his case. That will take time.

Senator Spivak: In that case, you could put them on a plane and send them back. The country does not have to accept them back. The could just say "good riddance".

Is that right?

Mr. Groos: No, you are incorrect. The advantage of rejecting someone on the "credible basis" test is that not only is it on solid legal footing, but once you have rejected that individual as not having a credible basis for a claim, you can send him to any country you want, under the proposed legislation, because he has no reason to avoid removal direct to his country of origin, direct to the country where he says he fears persecution.

With all deportations, whether it be a refugee claimant or not, the department has to obtain the consent of the country to which it is sending the claimant. It is no good sending someone into the air if the landing point is not in a country which will allow that person admission.

In such a case, the air transport company is told to return the person to Canada, which they do, and then say to the Department of Immigration: "You told me to take him to Country X; now he is your problem again."

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: I know that the airline is responsible for the first return, but are they constantly responsible if we got into one of these "ping-pong" situations?

Mr. Groos: It depends how the deportee came into the deportation proceedings. If he came into Canada, and, as a person seeking entry off a particular flight, was picked up for exclusion proceedings, then the airline is responsible for all detention and removal costs until removal is actually executed.

However, if it is someone whose presence in Canada is not attributable to an individual transportation company, then the department pays the airfares and the taxpayers pay the detention costs.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Let me come back for a moment to the process of determination.

[*Traduction*]

civile, un juge puisse rejeter la requête et se prononcer en faveur du plaignant ou contre le plaignant, en se fondant sur les éléments de preuve reçus, sans devoir entendre quelque témoin que ce soit, parce c'est cela qui prend du temps.

L'élimination des cas n'ayant pas un minimum de fondement repose sur une base juridique très solide, puisque les juges peuvent rejeter, au départ, les causes qui ne sont pas suffisamment bien fondées pour justifier que le tribunal prenne le temps d'entendre tous les témoins.

Mais cela demandera toutefois davantage de temps que le critère de l'irrecevabilité, parce que l'on écoutera ce que le demandeur a à dire. Il est évident que dans le contexte du tri initial des revendications ayant un minimum de fondement, il faudra permettre au demandeur d'exposer son cas. Et cela prendra du temps.

Le sénateur Spivak: Dans ce cas, on pourrait les entasser dans un avion, et les renvoyer sans autre forme de procès. Mais l'autre pays n'est pas obligé de les admettre. On pourrait tout simplement leur souhaiter bon voyage.

Est-ce bien cela?

M. Groos: Non, pas du tout. L'avantage du critère du minimum de fondement est non seulement qu'il repose sur une base juridique solide, mais aussi le fait qu'une fois que l'on a rejeté la revendication, parce qu'elle n'avait pas un minimum de fondement, le projet de loi permet de renvoyer la personne en cause vers n'importe quel pays, parce que rien n'empêche de la renvoyer directement dans son pays d'origine ou dans le pays où elle dit craindre d'être persécutée.

Dans tous les cas d'expulsion, qu'il s'agisse d'un demandeur de statut de réfugié ou non, le ministère doit obtenir le consentement du pays où il le renvoie. On ne peut pas renvoyer, comme ça, une personne, dans un pays qui ne l'admettra pas.

Dans un tel cas, le transporteur aérien doit ramener la personne au Canada, et en faire rapport au ministère de l'Immigration.

Le sénateur Spivak: Merci.

La présidente: Je sais que les transporteurs aériens ont la responsabilité du premier renvoi, mais est-ce aussi le cas lorsqu'on a affaire à une personne qu'on se renvoie constamment d'un pays à l'autre?

M. Groos: Tout dépend de la raison pour laquelle la personne a été expulsée. Si elle est arrivée au Canada sur un vol, en particulier, en tentant d'y entrer, et que sa demande a été rejetée, le transporteur aérien doit défrayer tous les coûts qu'entraîne sa détention et son renvoi, jusqu'à ce que le renvoi soit exécuté.

Toutefois, si la présence de quelqu'un au Canada n'est pas attribuable à un transporteur aérien en particulier, le Ministère défraie alors le transport aérien, et les contribuables, les frais de détention.

La présidente: Monsieur le sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Permettez-moi de revenir un peu au processus de détermination.

[*Text*]

If I understood correctly, you said that if the bill were to be amended as your group is suggesting, the process could take up to six months.

Mr. Groos: The process, it seems to me, will take up to six months whether or not it is amended.

Senator Hébert: Six months seems to be the maximum.

Mr. Groos: These times are flexible and depend on how soon the rejected claimant gives up, and how far along he can maintain the eligibility of his claim.

Six-to-eight months should bring them to the end of Federal Court proceedings. I am arguing that, when you get leave to appeal to the Federal Court of Appeal after a full hearing before the Refugee Division, it is 120 days.

We are talking of a small fraction of the claimants.

Senator Hébert: What is the fraction of the claimants that would go to the maximum length of six months?

Mr. Groos: I do not have the *Globe and Mail* article with me that told me the department's expectation of the percentage of people reaching the Refugee Division stage and then being rejected; but of those rejected by the Refugee Division—which I would expect to be approximately 20 per cent of the claimants—I would expect 5 per cent is going to get leave.

The Federal Court is pretty brutal in its leave orders—I should not say "brutal"; that is an inappropriate word. They reject a great number.

Senator Hébert: Would this maximum length of six months for a small number be considered too long by the department or by the volunteer refugee organization? Or, would it be considered sufficient to be a deterrent for a bogus refugee that would not be interested in such a short stay in Canada?

Mr. Groos: The deterrence, frankly, is entirely at the front end. I think the message which the department is seeking to establish will be established at the front end.

Of the 20 per cent of the claimants rejected by the Refugee Division, whether 1 in 20 gets leave to appeal or 19 in 20 get leave to appeal is irrelevant.

The deterrent message is established by the claimant who pays for the airfare to come into Canada and is returned within a couple of weeks. They are the ones who will complain about their lost costs in getting into Canada.

I now have before me the *Globe and Mail* article.

As I read this, 62 per cent will be rejected at the screening process.

Senator Hébert: A final question on the safe third country concept.

You seem to say—and this is not altogether common to all the witnesses—that the system might work if the list were made by well-informed independent refugee boards which could keep track of the world situation.

[*Traduction*]

Si j'ai bien compris, vous avez dit que si l'on apportait au projet de loi les modifications que vous proposez, le processus pourrait prendre jusqu'à six mois.

M. Groos: Ce sera le cas, de toute façon, me semble-t-il, que l'on modifie ou non le projet de loi.

Le sénateur Hébert: Six mois seraient le maximum.

M. Groos: Cela peut varier, selon le temps que mettra le demandeur à laisser tomber l'affaire, et selon le temps pendant lequel il pourra maintenir la recevabilité de sa revendication.

Après six à huit mois, les procédures de la Cour fédérale devraient être terminées. Après avoir obtenu l'autorisation d'en appeler à la Cour d'appel fédérale, et après une audience complète devant la Section du statut, il faut compter 120 jours.

Mais cela ne s'applique qu'à très peu de demandeurs.

Le sénateur Hébert: Quel pourcentage des demandeurs se rendrait à la limite de six mois?

M. Groos: Je n'ai pas apporté l'article du *Globe and Mail*, dans lequel on donnait le pourcentage des cas qui se rendraient à l'étape de la Section du statut, pour être ensuite rejetés, que prévoit le Ministère. Mais parmi les personnes dont la revendication serait rejetée par la Section du statut—ce qui devrait représenter environ 20 p. 100 des cas—je suppose que 5 p. 100 d'entre elles obtiendraient l'autorisation d'en appeler de la décision.

La Cour fédérale est plutôt brutale dans ses ordonnances—je ne devrais pas dire «brutale»; le mot n'est peut-être pas approprié. Mais elle refuse un grand nombre d'autorisation.

Le sénateur Hébert: Le Ministère, ou un organisme bénévole, considérerait-il que cette période de six mois serait trop longue? Serait-ce suffisant pour décourager un faux réfugié qu'un séjour aussi court au Canada n'intéresserait pas tellement?

M. Groos: Je pense que c'est au début de la procédure que l'on veut décourager les faux réfugiés. C'est le message très clair que veut transmettre le Ministère.

Ce qui importe, ce n'est pas tellement qu'une personne sur vingt ou que dix-neuf personnes sur 20 obtiennent l'autorisation d'en appeler.

Le message réside bien davantage dans le fait que le demandeur aura payé son billet d'avion pour venir au Canada, et qu'il sera renvoyé en moins de deux semaines. Ce sont les demandeurs qui y perdront le plus.

Je m'excuse, mais j'avais apporté l'article du *Globe and Mail*.

Voilà: 62 p. 100 des demandes seront rejetées à la première étape.

Le sénateur Hébert: J'aurais encore une dernière question au sujet de la notion des tiers pays désignés comme sûrs.

Vous semblez dire—et ce n'est pas une opinion que semblent partager tous les témoins que nous avons entendus jusqu'à maintenant—que le système pourrait fonctionner, si la liste était établie par des comités indépendants, bien informés, qui pourraient suivre la situation dans le monde.

[*Text*]

Is it possible for such a board to keep track of what is happening in over 100 countries on five continents, considering the volatility of the political situations, particularly in Third World countries, where it can change overnight?

For example, Bolivia has had as many changes of governments in its history as it has had years of independence.

Mr. Groos: I do not expect there would be any problem in having Bolivia omitted from the safe third country list altogether. That kind of country is not the safe third country that I expect anyone is envisaging.

The safe third country list will be the countries which subscribe to the Convention in our Western liberal democracies.

Senator Hébert: But, there are 104 countries which subscribe to the Convention, and they are not all Western European countries.

Mr. Groos: Yes. What we look at is the countries with which we have international air connections. How are we linked by transportation companies? We are linked to Western Europe, the United States, Hong Kong, Japan, Australia.

Senator Hébert: We are linked to every country through some connection.

Mr. Groos: Not directly.

Senator Hébert: No, not directly; but, the Chileans who came here changed planes in Buenos Aires. That was enough in the mind of the minister to send them back to Buenos Aires.

Mr. Groos: Bill C-55 already has a provision, in subsection 48.01(5), which states that changing planes in a country does not constitute coming from a safe third country.

You look to the point of origin and the flight connections, to see whether that place, where they presumably spent a substantial amount of time, is a safe third country. I do not think there are many countries in that category that, to my mind, are not potentially safe third countries.

Senator Hébert: Yesterday we were told that there does not exist a safe third country. We were told that even a country like Switzerland is not a safe country for a certain type of immigrant.

If Switzerland is suspicious, what is left!

Mr. Groos: What you look at is whether or not the legal processes in that country gives claimants hearings on the merits.

One of the things that I notice, with dismay—although it is inevitable—is that claimants who have been rejected in other countries change their stories, and they get progressively less credible but more extensive, in terms of their allegations of persecution.

I have represented a claimant who was rejected in the Federal Republic of Germany after two full hearings, and you think that perhaps a third time around is a bit much.

[*Traduction*]

Un comité de ce genre pourrait-il suivre l'évolution de la situation dans plus de 100 pays répartis sur cinq continents, compte tenu de la rapidité avec laquelle la situation politique peut changer, et ce, particulièrement dans les pays du tiers monde, où un renversement peut survenir du jour au lendemain?

En Bolivie, par exemple, il y a eu autant de changements de gouvernement que d'années d'indépendance.

M. Groos: Je pense qu'on pourrait tout simplement ne pas inscrire la Bolivie sur la liste des tiers pays sûrs. Personne ne considérerait la Bolivie comme un pays sûr, à mon avis.

Les pays qui feront partie de la liste seront ceux qui souscrivent à la Convention qui unit nos démocraties de l'Ouest.

Le sénateur Hébert: Mais 104 pays ont signé la Convention, et ce ne sont pas tous des pays d'Europe de l'Ouest.

M. Groos: Oui. Les pays auxquels nous songeons sont ceux avec lesquels nous avons des liens aériens. Avec quels pays avons-nous de tels liens? Avec ceux de l'Europe de l'Ouest, les États-Unis, Hong Kong, le Japon et l'Australie.

Le sénateur Hébert: Mais nous sommes reliés à tous les pays, d'une manière ou d'une autre.

M. Groos: Mais pas directement.

Le sénateur Hébert: Non, c'est vrai, mais les Chiliens qui sont débarqués ici ont changé d'avion à Buenos Aires. Dans l'esprit du Ministre, cela suffisait pour les renvoyer à Buenos Aires.

M. Groos: Le projet de loi C-55 renferme déjà une disposition à cet égard, l'alinéa 48.01(5), qui stipule que changer d'avion dans un pays ne signifie pas pour autant que l'on vient d'un tiers pays qui est sûr.

Pour déterminer si la personne en cause a séjourné dans un pays qui est sûr, on considère l'endroit d'où elle est partie et les correspondances. J'ai l'impression que la plupart des pays dans cette catégorie sont des pays sûrs.

Le sénateur Hébert: Hier, on nous a dit que la notion est fausse dès le départ, qu'aucun pays n'est sûr. On nous a dit que même la Suisse n'est pas un pays sûr pour une certaine catégorie d'immigrants.

Si l'on commence à douter de la Suisse, à cet égard, où allons-nous?

M. Groos: Il faut déterminer si les processus juridiques, dans ce pays, permettent au demandeur de faire valoir sa cause.

L'un des phénomènes que j'ai remarqués, avec consternation—bien que ce soit inévitable—c'est que les demandeurs dont la revendication a été rejetée dans d'autres pays changent leur histoire, et deviennent de moins en moins dignes de foi, car ils exagèrent leurs allégations de persécution.

J'ai défendu un demandeur dont la revendication avait déjà été rejetée à deux reprises, après deux audiences complètes, en République fédérale allemande. Une troisième demande, c'est peut-être un peu trop.

[*Text*]

Senator Hébert: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

It is my understanding that we are going to have 65 full-time members in the Refugee Division and 184 part-time members, if and when this bill becomes operative. The pay range, if you are at the job on a regular basis, will be somewhere between $50,000 and $65,000 a year.

Would you be open to an overture from the department?

I do not represent the department myself, so I am not able to make the offer.

Over a two-day period, I have had time to become impressed with your knowledge and sensitivity, and your pragmatism, where the handling of this kind of legislation is concerned.

I have also been impressed that in both of your incarnations, you have not hesitated to make a point of the kind of people we need to administer the Act. At times there are even bad Acts which work because the people turning them into a functioning process are so good. But, even the best Acts can get fouled up if you have the wrong people administering them.

Over the weeks that we have been studying immigration bills, we have heard horror stories about people who have come through the existing process, and from what we hear we get a prejudiced account. We have said to these people: "From what you have told us, the Refugee Board must have been out of its mind to have made that decision. It should never have had to go to appeal, because there is nothing in the Act which says that it had to go to appeal."

If people are telling us the unvarnished truth, all we can assume is that there are some good people in the system and some who make bad decisions.

You have quite rightly, for two days running, made a point of our getting good people. You have told us again today to at least take advantage of the those who have had some experience, because that is the only experience there is.

Yesterday, I said that it was experience around the fringes in different areas: in refugee aid organizations, in humanitarian programs of one kind or another.

I deliberately tried to help the department out by luring you today.

MOSAIC said yesterday that we should have formal courses; we should have prescribed standards before we recruit anybody.

Since I would think that, in the best of worlds, some of that recruiting would be done within the department, or at least within the government service, how would you organize this kind of training?

Or, do you agree with MOSAIC?

Mr. Groos: I agree with two points that they made.

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Merci.

La présidente: Monsieur le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

Si je comprends bien, il y aura 65 membres titulaires, à la Section du statut, et 184 membres vacataires, lorsque le projet de loi entrera en vigueur. La rémunération sera de 50 000 $ à 65 000 $ par année.

Si le Ministère vous faisait une offre, seriez-vous disposé à l'accepter?

Étant donné que je ne représente pas le Ministère, je ne peux pas vous offrir le poste.

Après vous avoir entendu, hier et aujourd'hui, je dois dire que vos connaissances, votre perception et votre pragmatisme en la matière m'impressionnent.

J'ai aussi constaté qu'hier, et encore aujourd'hui, vous n'avez pas hésité à dire ce que vous pensiez de la compétence que devraient avoir les gens qui seront chargés de l'application de la loi. Il arrive parfois que des lois mal conçues donnent quand même de bons résultats à cause, précisément, de la très grande compétence des gens qui les appliquent. Mais le contraire est aussi vrai.

Depuis que nous avons entrepris l'étude de nos projets de loi en matière d'immigration, nous avons entendu toutes sortes d'horreurs à propos de gens qui sont passés par le processus existant, et ce que nous avons entendu n'est pas flatteur. Nous avons dit à ces gens: «À en croire ce que vous nous racontez, la Commission du statut de réfugié doit s'être complètement gourée, quand elle a pris cette décision. Elle n'aurait jamais dû faire l'objet d'un appel, puisque rien ne dit dans la loi que ça aurait dû être le cas.»

Si ce que ces gens nous disent est vrai, tout ce que nous pouvons supposer, c'est qu'il y a dans le système des gens qui sont compétents, et il y en a d'autres qui prennent de mauvaises décisions.

Hier et aujourd'hui, vous avez répété, et à juste titre d'ailleurs, qu'il fallait recruter des gens compétents. Vous nous avez répété, aujourd'hui, de tirer au moins parti de l'expérience que possèdent certaines personnes, parce que c'est la seule qui existe en la matière.

Je disais, hier, que cette expérience se trouvait surtout au sein des organismes d'aide aux réfugiés et des programmes humanitaires.

J'ai délibérément tenté d'aider le Ministère, en vous attirant ici aujourd'hui.

Les représentants du groupe MOSAIC disaient, hier, qu'il faudrait créer des cours en bonne et due forme et prescrire des normes avant de recruter qui que ce soit.

Puisque j'ai l'impression que le recrutement se fera surtout au sein du Ministère, ou à tout le moins au sein du gouvernement, comment organiseriez-vous ce genre de formation?

Êtes-vous d'accord avec les représentants du groupe MOSAIC?

M. Groos: Oui, je suis d'accord avec eux sur deux points.

[*Text*]

First, that this is a decision-making tribunal which should have members with university degrees and who represent a wide variety of professions. Those I thought of as being most appropriate for the non-legal members would be some tough social workers who had done some hard work, such as child apprehensions, where your heart pulls you one way but you know that if you make the wrong decision, the child may be killed, or, if you make it the other way, the child may have a terrible upbringing; psychologists who have dealt with pathological liars.

Senator Doyle: There are pathological social workers around, as well.

Mr. Groos: That is not a term which would be inappropriate for any profession.

As to the training, I note, with happiness, that the Canadian Judicial Council is going to institute ongoing courses on legal education for judges appointed under Section 96 of the Constitution Act. Those should consist of courses in evidence, psychology and world affairs.

For instance, lawyers have only recently started to listen to psychologists as to eye witness testimony: what makes it reliable, what does not make it reliable.

I am sure psychologists can give you help in discerning credibility of refugee claimants if you put someone on a research project in that area.

I have noticed that very genuine claimants sometimes find it extraordinarily difficult to testify, for various cultural factors.

Let's take a very obvious one. We know that in South American some régimes torture women through gross sexual means. For a woman from South America who has adherence to the Roman Catholic faith, to testify before two strange English-speaking men, who are probably not members of her faith, respecting how she was was abused sexually, would be extraordinarily difficult.

I am not saying that men should not sit on panels where those allegations are made, but they should be aware of the difficulties that the claimant can face in expressing herself.

That is the most obvious, but there are others.

I understand that torture victims have difficulty recalling the exact details when they have not yet recovered from the shock. It becomes difficult for them to recount what has happened to them. That is something which has to be approached with care, also.

Senator Doyle: Do you see any particular change that might come about as a result of the appointment of a Commissioner to oversee this area, not just the business of hiring but the question of whether justice is done within the system.

Mr. Groos: I am sorry; I do not understand what you are saying.

[*Traduction*]

Tout d'abord, il s'agit d'un tribunal décisionnel, dont les membres devraient être des diplômés d'université et appartenir à une grande diversité de professions. Les gens qu'il conviendrait peut-être le plus de nommer à des postes non judiciaires, seraient peut-être des travailleurs sociaux qui auraient eu à faire face à des situations difficiles, comme dans le cas d'arrestations d'enfants, où l'on est constamment déchiré entre deux choix, mais où l'on sait que si l'on prend une mauvaise décision, l'enfant peut être tué, ou si l'on opte pour une autre solution, la vie de l'enfant sera peut-être complètement bouleversée; des psychologues qui ont eu affaire à des menteurs pathologiques.

Le sénateur Doyle: Mais il y a aussi des travailleurs sociaux dont le cas est pathologique.

M. Groos: Le terme pourrait aussi très bien s'appliquer à toute profession.

En ce qui a trait à la formation, je constate, avec joie, que le Conseil canadien de la magistrature doit instituer une série de cours continus, en matière juridique, à l'intention des juges nommés en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle. Il devrait s'agir de cours en matière de preuve, de psychologie, et sur les questions mondiales.

Par exemple, les avocats viennent à peine de commencer à écouter ce qu'ont à dire les psychologues au sujet des témoignages des témoins oculaires: ce qui fait qu'on peut leur prêter foi ou non.

Je suis persuadé que les psychologues peuvent aider à établir la crédibilité des demandeurs, si on le leur demande.

J'ai remarqué que des demandeurs tout à fait authentiques ont parfois extrêmement de difficulté à témoigner pour diverses raisons à caractère culturel.

Prenons un exemple qui se passe d'explications. Nous savons que sous certains régimes, en Amérique du Sud, on torture les femmes en les soumettant à des atrocités à caractère sexuel. Il serait extrêmement difficile, pour une femme catholique d'Amérique du Sud, de raconter à deux étrangers de langue anglaise, qui ne seraient probablement pas catholiques, les atrocités sexuelles qu'on lui a fait subir.

Je ne dis pas qu'il ne devrait pas y avoir d'hommes lorsque de telles allégations sont faites, mais tous devraient être sensibles aux difficultés que pourrait éprouver cette personne à s'exprimer.

C'est l'exemple le plus évident que je puisse donner, mais il y en a d'autres.

Je sais que les victimes de tortures ont de la difficulté à se souvenir de tous les détails de leurs déboires lorsqu'elles sont encore sous le choc. Elles ont de la difficulté à raconter ce qui leur est arrivé. C'est un aspect très délicat.

Le sénateur Doyle: La nomination d'un commissaire, à cet égard, devrait-elle changer quelque chose, non seulement en ce qui a trait aux nominations, mais aussi en ce qui a trait à la justice dans le système?

M. Groos: Je m'excuse, mais je ne comprends pas votre question.

[*Text*]

Is there a provision in the Act for a Commissioner to be appointed?

Senator Doyle: No, it is not in the Act: it is a provision that we have been promised.

Mr. Groos: I see nothing good coming out of an independent body scrutinizing the work done by the Refugee Board.

Mr. Knight: One of the points that has been mentioned in our brief, as well as others, regarding the fear of patronage appointments is not that there are some people, such as Executive Assistants of cabinet ministers or Members of Parliament, who have been appointed to the Immigration Appeal Board or various boards within the public domain, but that, although there may be people who are effective, there are also people who are ineffective.

The cutting edge of that is that this is a particularly sensitive area which requires some of the knowledge and expertise that has built up through long-term involvement, through professional work and that of volunteers.

The reality of the Canadian community is that a very small percentage of people are involved in political parties.

Are there any senators who are not aligned with a political party?

Senator Doyle: Yes. I believe it is up to five now.

Mr. Knight: That are independent appointees.

It is not that people are appointed on the basis of their affiliations with a political party that is necessarily significant; it is that, when one only reviews the list on the basis of those people who are known to be part of a political party, you are looking at a very small percentage of the Canadian community.

Therefore, you restrict the opportunity to select from a richer, wider range of Canadians. So, when you reject the person on the basis that he is not a member of a political party, you are denying the opportunity of a board such as this to draw upon expertise in the Canadian community, given the types of democracy and the kinds of community that we have within Canada, since we do not have an aggressive political community. The majority of the population's participation in democracy is to vote.

One of the reasons that the emphasis has been placed on the appointees to this particular board being people who have a demonstrated experience and knowledge of the area is that we want to avoid having people dumped in; those who may have some understanding or knowledge simply because they are bureaucratically wise and can also take responsibility. Whoever is there is the person doing the job, no matter who is here. I may not know who you are; you just happen to be there.

The person in the role will fulfill the responsibilities. The horror stories that you make reference to are when people do not appreciate the sensitivity that is necessary.

[*Traduction*]

Y a-t-il une disposition dans la loi où l'on prévoit qu'un commissaire soit nommé?

Le sénateur Doyle: Non, pas dans la loi, mais c'est une promesse qu'on nous a faite.

M. Groos: Je ne vois pas l'utilité qu'un organisme indépendant revoie le travail accompli par la Section du statut.

M. Knight: Comme nous le disons dans notre mémoire, au sujet de la crainte qu'il y ait des nominations par favoritisme, ce qui nous inquiète, ce n'est pas tellement le fait que des personnes, comme des adjoints de ministres ou de députés, aient pu être nommées à la Commission d'appel de l'immigration ou à diverses commissions d'intérêt public, malgré qu'elles puissent être efficaces, mais plutôt celui qu'il y a des personnes qui ne le sont pas.

Ce qu'il faut avant tout considérer, c'est qu'il s'agit d'un domaine particulièrement délicat, qui requiert les connaissances et l'expérience qui ne peuvent s'acquérir qu'après de longues années de travail professionnel et de bénévolat dans le domaine.

La réalité, dans la société canadienne, c'est qu'il n'y a que très peu de gens qui travaillent au sein de partis politiques.

Y a-t-il des sénateurs qui ne fout pas partie d'un parti politique?

Le sénateur Doyle: Oui. Je crois qu'il y en a maintenant cinq.

M. Knight: Ce sont des sénateurs qui ont été nommés en tant qu'indépendants.

L'élément à retenir, ce n'est pas forcément que des gens soient nommés selon leur allégeance politique, mais que lorsqu'on examine la liste des gens qui appartiennent à un parti politique, on constate qu'ils ne représentent qu'une très petite partie de la collectivité canadienne.

En agissant ainsi, on se prive de la possibilité de choisir des candidats parmi un très grand nombre de Canadiens de grande valeur. Ainsi, quand on rejette une personne parce qu'elle n'appartient pas à un parti politique, on refuse à une commission de ce genre la possibilité de pouvoir bénéficier de l'expérience qui existe dans la collectivité canadienne, compte tenu des genres de démocraties et de collectivités que nous avons au Canada, puisque notre milieu politique n'est pas agressif. La participation de la population dans une démocratie consiste surtout à voter.

C'est pourquoi nous insistons tellement pour que les personnes qui seront nommées à cette section soient des gens qui aient acquis de l'expérience et des connaissances dans le domaine, c'est que nous voulons éviter que certains y soient placés uniquement en raison de leur compétence administrative et de leur sens des responsabilités. La personne qui est nommée, quelle qu'elle soit, doit s'acquitter de la tâche. Je ne la connais peut-être pas, mais c'est elle qui est là.

La personne qui en a le mandat s'acquittera des responsabilités qui lui incombent. Les horreurs auxquelles vous faites allusion sont des choses qui arrivent lorsque les gens n'ont pas la sensibilité nécessaire.

[*Text*]

The concern with the screening process, and with the Immigration personnel who are staffing the points of entry and processing these claims, is that there be a great deal of knowledge and sensitivity there.

A refugee will not just walk in and say that he is a refugee claimant. Most of those who do come in and say that they are refugee claimants are in fact the kinds of people that you have categorized as the opportunists.

The sensitivity that Charles speaks to is something that comes through experience and humanitarian concern.

The other side is to be realistic about it. We have refugees for whom Canada is not their first choice preference. That does not mean that they do not want to be good Canadians and do not want to participate fully in the Canadian community, socially, politically and culturally; it simply means that Canada is not necessarily where they want to be, but it is the best place for them to be right now.

There are others who simply want to be here.

There are other refugees who are not nice people. There are lots of people who are coming in as refugees who you would not want as neighbours.

So, there is a need to be realistic as to who you are interviewing and what you are saying to them.

As a board member of our organization—which is one of the largest refugee-serving organizations in the country—I have had confrontations in which I have said: "Do you want to be here? Do you want to adhere to the rules and regulations? This organization and its workers are not here to be abused. The workers are not here to be adversarial; they are humanitarian and will help you. If you do not wish to co-operate with them, please go elsewhere."

I support your view that there is a need for people with that experience.

But, I urge you to consider the other side of the patronage exercise. There are so few involved in the political parties in this country, that there are a great many others who could serve you well.

The Chairman: Thank you for your presentation.

I must say that I was sorry to hear you repeat your remark that there are so few involved in the political process. It would be better for Canada and Canadians if more people did become involved in the political process, instead of sitting on the sidelines.

Next we shall hear from the Nanaimo Immigrant Settlement Society.

Mr. Carpentier, please.

Mr. Jacques Carpentier, Executive Director, Nanaimo Immigrant Settlement Society: Good morning, Madam Chairman. My name is Jacques Carpentier and I am the Executive Director of the Nanaimo Immigrant Settlement Society. I am accompanied by our President, Mr. Andrew Barker, and our Advisor, Mr. Charles Groos.

[*Traduction*]

Il faudrait que les gens qui seraient affectés au processus de présélection et aux points d'entrée connaissent très bien la situation et qu'ils y soient sensibles.

Un réfugié ne se présentera pas à la frontière en disant qu'il demande le statut de réfugié. La plupart de ceux qui le font sont précisément le genre de personnes que vous avez qualifiées d'opportunistes.

La capacité de perception dont parle Charles est une qualité qui s'acquiert par l'expérience et la compassion humaine.

Mais il faut aussi demeurer réaliste. Il y a des réfugiés pour lesquels le Canada n'est pas le premier choix. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne veulent pas devenir de bons Canadiens et qu'ils ne veulent pas participer pleinement à la collectivité canadienne, sur le plan social, politique et culturel, mais tout simplement que le Canada n'est pas forcément l'endroit où ils voudraient vivre, mais que c'est le meilleur endroit pour eux dans les circonstances.

Il y a aussi des réfugiés dont le Canada est le premier choix.

Et il y a aussi bien des réfugiés dont on ne voudrait pas comme voisin, parce que ce sont des gens exécrables.

Il faut donc demeurer réaliste, à l'égard des gens que l'on interviewe, et dans ce qu'on leur dit.

En tant que membre du conseil de notre organisme—qui est l'une des plus importantes organisations vouées à l'aide aux réfugiés au pays—il m'est arrivé à quelques reprises de demander à des réfugiés ce qu'ils faisaient au Canada. Avez-vous l'intention de respecter les lois et les règlements canadiens? Notre organisme et les gens qui y travaillent ne sont pas là pour qu'on abuse d'eux. Ils ne sont pas là non plus pour vous contrer, mais pour vous aider. Si vous ne voulez pas collaborer avec eux, je vous prierais d'aller ailleurs.

Je suis d'accord avec vous que nous avons besoin de gens qui possèdent cette expérience.

Mais je vous incite fortement à songer aussi à l'aspect du favoritisme politique. Il y a si peu de gens qui appartiennent à des partis politiques, au Canada, qu'il y en a bien d'autres qui pourraient très bien s'acquitter de la tâche.

La présidente: Nous vous remercions de votre exposé.

Je dois dire qu'il me désole de vous entendre répéter qu'il y a si peu de gens qui participent à la vie politique. Elle ne serait que meilleure, pour le Canada et pour les Canadiens, si davantage de gens y participaient, plutôt que de se contenter d'observer ce qui s'y passe.

Nous accueillons maintenant les représentants de la Nanaimo Immigrant Settlement Society.

Monsieur Carpentier, nous vous écoutons.

M. Jacques Carpentier, directeur exécutif, Nanaimo Immigrant Settlement Society: Bonjour, Madame la présidente. Je suis Jacques Carpentier, et je suis directeur exécutif de la Nanaimo Immigrant Settlement Society. Les gens qui m'accompagnent sont notre président, M. Andrew Barker, et notre conseiller, M. Charles Groos.

[*Text*]

I have given a credible and trustworthy test to Bill C-55 and it has failed the test. I will cover 12 separate aspects of Bill C-55 which are of particular concern to us. I will propose 21 amendments and offer a few suggestions.

First, when mention of the word "refugee" is made, I am always mindful—and all of us ought not to forget—that we are referring to suffering human beings—men, women and children— who have been deprived of their right to life, liberty and the security of person, and who are asking for protection.

The Nanaimo Immigrant Settlement Society agrees emphatically that there is a need for major revision of Canada's refugee determination system, both to protect genuine refugees and to deter abuse.

A new determination can be fair, expeditious and workable.

Our position is that any case-by-case review should be the formal refugee determination; hearings should be held within a fixed time of registering a claim, but the time fixed should be no less than eight days; it should be by two persons, but they should both be members of an independent credible body; there should be a meaningful appeal on the merits, with proviso to submit additional materials.

The time frame for this entire process would depend on individual cases, but I would suggest that three to five months would be a realistic time period.

As well, refugee determination should protect from forced return not only those who meet a narrow individual refugee definition, but also those who fall into internationally recognized refugee groups, such as some East Europeans, Iranians, Tamils, Salvadorans, et cetera.

All claimants must be allowed to remain in Canada during this expeditious procedure once they have presented themselves at a border.

Bill C-55 raises serious concerns relating to genuine refugees, especially with regard to the screening process. There is no definition of "safe haven", which should mean "durable and complete protection".

Bill C-55 will effectively close down the system of protection of refugees, except for those that we have chosen from abroad. This is inappropriate.

Bill C-55 violates the three basic principles of a proper refugee determination system: universal access, an oral hearing for all; and a review on the merits.

The immigration process must not interfere with the refugee determination process.

The screening process, coupled with the lack of discretion for immigration adjudiciators and members of the Refugee Division concerning evaluation of access criteria—for example, the "safe third country" criterion—is a grave oversight, because it will prevent a complete evaluation of claims and will

[*Traduction*]

J'ai soumis le projet de loi C-55 à une analyse structurée et digne de foi, et les résultats sont décevants. Je vais passer en revue 12 éléments distincts du projet de loi C-55, qui nous préoccupent particulièrement. Je proposerai ensuite 21 modifications, et je vous ferai quelques suggestions.

Tout d'abord, quand j'entends prononcer le mot «réfugié», je me dis toujours—et nous ne devrions pas l'oublier—que ce sont avant tout des êtres humains qui souffrent—des hommes, des femmes et des enfants—des êtres humains que l'on a privés de leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne, et qui demandent protection.

Nous croyons fermement à la nécessité de revoir en profondeur notre système de reconnaissance du statut de réfugié, tant pour protéger les réfugiés authentiques que pour en décourager l'abus.

Une nouvelle procédure pourrait être équitable, expéditive et applicable.

Nous pensons que chaque cas devrait être soumis à la procédure officielle; que des audiences devraient être tenues dans un certain délai après l'enregistrement d'une revendication, mais que ce délai ne devrait pas être intérieur à huit jours; que la détermination devrait être effectuée par deux personnes, mais que ces deux personnes devraient appartenir à un organisme indépendant et digne de foi; qu'un appel puisse être fait, selon qu'il est justifié, moyennant l'obligation d'apporter des éléments de preuve additionnels.

La durée du processus dépendrait de chaque cas, mais je dirais qu'il serait réaliste d'envisager une période de trois à cinq mois.

En outre, la procédure devrait protéger d'un renvoi forcé, non seulement ceux qui satisfont à une définition étroite du réfugié, mais aussi ceux qui sont reconnus comme des réfugiés sur le plan international, comme certaines personnes de l'Europe de l'Est, les Iraniens, les Tamouls, les Salvadoriens, et le reste.

Tous les demandeurs doivent pouvoir demeurer au Canada pendant l'application de cette procédure rapide, lorsqu'ils se sont présentés à un point d'entrée.

Le projet de loi C-55 soulève de graves inquiétudes au sujet des réfugiés authentiques, notamment en ce qui a trait au processus de préseleciton. Il n'y a aucune définition d'un endroit sûr, qui puisse assurer une protection durable et complète.

Le projet de loi C-55 interdira le système de protection aux réfugiés, à l'exception de ceux que nous aurons choisis à l'étranger. Cela ne va pas.

Le projet de loi C-55 déroge aux trois principes fondamentaux d'un système de reconnaissance convenanble: l'accès universel, l'audition orale pour tous, et l'examen selon le bienfondé de la revendication.

Le processus de l'immigration ne doit pas nuire au processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Le processus de présélection, ajouté au manque de latitude des arbitres de l'immigration et des membres de la Section du statut, pour ce qui est de l'évaluation des critères de recevabilité—par exemple, celui du «tiers pays désigné comme sûr»—est une grave lacune, parce qu'il empêchera qu'il y ait une

[*Text*]

not comply with the Convention in allowing refoulement without inquiry on the merits.

If the time frame for the screening process is as short as 48 or 72 hours, it would be clearly open to challenge under Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We recommend full universal access before two members of the Refugee Division.

The "single chance to claim" provision is not necessary and it is dangerous. It shows a lack of consideration of the refugee's psychological state at his or her arrival, because newly arrived refugees may, first of all, be afraid to make a claim; second, be too suspicious to explain their situation; and third, miss the chance to claim as a result of a misunderstanding or poor communication.

The UNHCR Executive Committee conclusions state that failure to submit an asylum request within a certain time limit should not lead to the request being excluded from consideration.

We recommend that the bill should consider only the merits of the case and not the moment of the claim. A refugee claim should be allowed at any time up to the making of a removal order.

In respect of the safe third country concept, the screening process violates the UNHCR recommendations and helps to precipitate the collapse of international protection.

Almost all accepted refugees in Canada would not have passed this test. This shows its danger. The lack of discretion relative to this criterion's evaluation contravenes Section 7 of the Charter and the *Singh* Decision.

We recommend the abolition of the safe third country list. If there is no abolition, we recommend that the list be used only as an indication, with discretion given in its use.

We recommend that subsection 55(2) be amended to add the proviso that the claimant can only be returned to the safe third country if the safe third country guarantees the claimant a full hearing on his or her refugee claim.

The Executive Committee of the UNHCR set criteria in 1979 to help states determine the basis upon which to best decide an asylum request. Relevant are the following: the intention of the person; connections or close links with a country; and agreements between states, applied with due regard to the special situation of refugees.

Bill C-55 does not comply with those factors, and overlooks the degree of actual protection in the safe country and the quality of protection offered. It also overlooks the fact that

[*Traduction*]

évaluation qui soit complète des revendications, et qu'il dérogera à la Convention en permettant le refoulement sans qu'il y ait enquête sur le bien-fondé de la revendication.

Si la durée du processus de présélection doit être aussi courte que de 48 à 72 heures, il ne fait aucun doute qu'elle pourra faire l'objet d'une contestation en vertu de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous recommandons d'accorder un droit universel complet à une audition devant deux membres de la Section du statut.

La disposition de l'occasion unique de faire une revendication n'est pas nécessaire, et elle est dangereuse. Elle démontre un manque de considération pour l'état psychologique dans lequel peut se trouver le réfugié à son arrivée, parce qu'il est possible que des réfugiés fraîchement débarqués puissent, premièrement, avoir peur de faire une revendication, deuxièmement, avoir trop de doutes pour expliquer leur situation, et, finalement, manquer l'occasion de faire une revendication à la suite d'une mauvaise compréhension ou d'une mauvaise explication du processus.

Dans les conclusions du comité exécutif du HCNUR, on dit que le manquement à déposer une demande d'asile dans un certain délai ne devrait pas aboutir au rejet de la demande.

Nous pensons qu'il ne faudrait tenir compte, dans le projet de loi, que du bien-fondé de la revendication, et non du moment où elle est faite. Une revendication du statut de réfugié devrait être admise, en tout temps, jusqu'à l'établissement d'une ordonnance de renvoi.

En ce qui a trait à la notion du tiers pays désigné comme sûr, le processus de préséleciton va à l'encontre des recommandations du HCNUR et accélère l'effondrement de la protection internationale.

La plupart des réfugiés que nous avons admis au Canada n'auraient pas satisfait à ce critère, ce qui en démontre le danger. Le manque de latitude, relativement à l'interprétation de ce critère, déroge à l'article 7 de la Charte et à la décision dans la cause Singh.

Nous recommandons d'abolir la liste des tiers pays désignés comme sûrs. Si l'on décide de la conserver, nous recommandons qu'elle ne soit utilisée que pour fin de référence, et que l'on accorde une certaine latitude dans le contexte de son utilisation.

Nous recommandons d'ajouter, au paragraphe 55(2), que le demandeur ne peut être renvoyé dans le pays tiers désigné comme sûr que lorsque ce pays lui assure que sa revendication fera l'objet d'une audience complète.

En 1979, le comité exécutif du HCNUR a établi un ensemble de critères destinés à aider les États à statuer sur une demande d'asile. En voici quelques-uns qui nous semblent pertinants: l'intention de la personne; les liens avec un pays; des accords conclus entre des États, et appliqués en tenant compte de la situation particulière des réfugiés.

Le projet de loi C-55 ne satisfait pas à ces critères, et néglige le degré de protection réelle dans le pays désigné comme sûr, ainsi que la qualité de la protection offerte. On néglige aussi le

[*Text*]

having family here could make Canada a reasonable asylum choice.

At page 6 of our brief, I quote the UNHCR Conference Recommendation E, which reads as follows:

> THE CONFERENCE EXPRESSES the hope that the Convention relating to the Status of Refugees will have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides.

We recommend that subsection 48.01(2) be amended to apply not just to Convention refugees but to all who fear for their safety in the safe country.

We may have no objection to a list of countries with which Canada has burden-sharing arrangements providing for the return of people; although there should be an exception when people fear for their safety in that country. Eligibility criteria should be amended to cover cases where return to a safe country fails.

The safe country exclusion violates Article 33 of the Convention because it rejects the claimant without considering whether the person is a refugee, and it requires removal without assurances that the country of destination will protect the claimant from refoulement.

If the safe country refoules the claimant, the Convention will have been violated.

If Bill C-55 is allowed to stand without amendments, having due regard to the Convention, it will be tantamount to an act of withdrawal from the Convention.

We recommend that Bill C-55 be redrafted to comply with the spirit and letter of the Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.

Concerning the credible basis for a claim, I wish to draw your attention to page 8, paragraph 1, of our brief.

We feel that decision-makers must have discretion to evaluate other matters which may be presented. It is impossible to valuate individual cases on the basis of the reputation of their country of origin. Refugee claims are individual matters. The uman rights record of a country is of secondary importance.

Limits imposed on the credible basis criteria prevent an valuation on the merits.

The *Singh* case requires a hearing on the merits in order to spect the principle of fundamental justice and the Canadian harter of Rights and Freedoms.

We recommend that "manifestly unfounded" be the test.

If "credible basis" is to be the test, we further recommend at: 1) it must be defined; 2) it must be made subjective by

[*Traduction*]

fait que d'avoir des parents ici, au Canada, pourrait faire de notre pays un choix logique pour demander asile.

À la page 6 de notre mémoire, je cite la recommandation E de la conférence du HCNUR en ces terms:

> LA CONFÉRENCE ÉMET l'espoir que la Convention relative aux réfugiés servira de modèle, au-delà de sa portée contractuelle, et que toutes les nations s'en inspireront pour accorder autant que possible aux personnes qui se trouvent sur leur territoire en qualité de réfugiés, et dont la situation ne serait pas prévue dans la Convention, le traitement qu'elle prévoit.

Nous recommandons de modifier l'alinéa 48.01(2), afin qu'il s'applique dorénavant, non seulement aux réfugiés au sens de la Convention, mais à tous ceux qui craignent pour leur sûreté dans le pays désigné comme sûr.

Nous verrions peut-être d'un meilleur œil une liste de pays avec lesquels le Canada a conclu des accords particuliers, en fonction des personnes qui y sont renvoyées, malgré qu'il faudrait prévoir des mesures exceptionnelles dans le cas des gens qui craignent pour leur sûreté dans ces pays. Il faudrait modifier les critères de recevabilité, de manière à tenir compte des cas où le renvoi dans un pays désigné comme sûr échoue.

L'exclusion d'un pays tiers déroge à l'article 33 de la Convention, parce que l'on rejette la revendication du demandeur, sans se demander s'il est un réfugié ou non, et que l'on exige son renvoi, sans s'assurer, au préalable, que le pays de destination l'acceptera.

Si le pays désigné comme sûr refuse le demandeur, la Convention aura été violée.

Si le projet de loi C-55 n'est pas modifié, ce sera comme si nous nous retirions de la Convention.

Nous recommandons de reformuler le projet de loi C-55, afin qu'il satisfasse à l'esprit et à la lettre de la Convention et du Protocole relatifs aux réfugiés.

En ce qui a trait au minimum de fondement d'une revendication, je voudrais attirer votre attention sur le premier paragraphe de la 8e page de notre mémoire.

Nous pensons que ceux qui sont chargés de prendre les décisions doivent avoir la possibilité d'évaluer d'autres éléments qui peuvent intervenir. On ne peut évaluer des cas individuels en se fondant sur la réputation du pays d'origine. Les revendications du statut de réfugié sont des questions qui touchent des personnes. L'attitude d'un pays à l'égard des droits de la personne n'a qu'une importance secondaire.

Les limites qu'impose le critère du minimum de fondement interdisent une évaluation sur le bien-fondé de la revendication.

La cause Singh exige une audience sur le bien-fondé de la revendication, afin de respecter le principe de la justice fondamentale ainsi que la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous recommandons d'appliquer plutôt le critère de la revendication «manifestement sans fondement».

Si l'on retient le critère du minimum de fondement, nous recommandons qu'il soit défini, qu'il soit assujetti à l'audience

[*Text*]

hearing the claim; 3) there must be no limitation of that criterion; and 4) there must be discretion in the evaluation.

We feel that the hearings as set up in Bill C-55 are too adversarial. We should give heed to the UNHCR suggestions for refugee hearings which include recognizing the particular vulnerabilities of claimants and conducting hearings in a sympathetic manner, usually non-adversarial.

We recommend that all the refugee hearings, including the initial hearing, be completely non-adversarial.

The principle of right to counsel is jeopardized in Bill C-55. Strict unreasonable time limits may, in our opinion, violate Sections 7 and 15 of the Charter, and will be subject to challenge in the courts.

The right to counsel of choice is so important that there should be at least a reasonable time allowed to obtain it.

We recommend that Section 30 be amended to allow for a minimum of eight to ten days as the time fixed by the adjudicator, by which time counsel of choice must be ready to proceed.

With respect to an independent tribunal, we are of the opinion that the presence of Immigration Officers during the screening does not guarantee independence of the screening process, because they may be in a conflict of interest with their superiors' directives and the mandate of their organization.

We are also concerned that short-term appointments of Refugee Division members will not encourage independence of a quasi-judicial body.

We recommend that all hearings should be held only by members of the Refugee Division.

The present Act gives the Immigration Appeal Board sole and exclusive jurisdiction to determine questions of fact and law, including questions of jurisdiction with respect to immigration determination. The new Immigration and Refugee Board is set up without using that formula.

Further, since the Refugee Division is not a court of record, it will not be able to address Charter questions.

We recommend that the Refugee Division be made a Court of Record.

We further recommend that the Immigration and Refugee Board be given the capacity to recommend to the minister that a person be permitted to stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds.

With respect to an appeal, even minor criminal cases have more rights to appeal than the Bill C-55 model. The bill cuts off access to the Supreme Court of Canada in cases where leave to appeal is denied. This model will not stand the test of the Charter.

[*Traduction*]

de la revendication, qu'il ne soit pas limité, et qu'une certaine latitude soit accordée.

Nous pensons que les audiences, telles qu'elles sont définies dans le projet de loi C-55, ont un caractère trop accusatoire. Nous devrions tenir compte des suggestions du HCNUR, au sujet des audiences, qui recommande, entre autres, de reconnaître la vulnérabilité des demandeurs et de mener les audiences avec une attitude ouverte et généralement non accusatoire.

Nous recommandons que toutes les audiences, y compris l'audition initiale, soient menées d'une façon tout à fait non accusatoire.

Le principe du droit à un conseil est menacé dans le projet de loi C-55. Des limites de temps déraisonnables et strictes peuvent, selon nous, contrevenir aux articles 7 et 15 de la Charte, et être contestées devant les tribunaux.

Le droit à un conseil est si important, qu'il faudrait au moins accorder un délai raisonnable pour obtenir les services d'un conseil de son choix.

Nous recommandons de modifier l'article 30, afin que l'arbitre puisse accorder un délai de huit à dix jours, après lequel le conseil doit être prêt à procéder.

Pour ce qui est de la question du tribunal indépendant, nous pensons que la présence d'agents d'immigration, au cours du processus de présélection, n'en garantit pas l'indépendance, puisqu'ils peuvent être en conflit d'intérêts par rapport à des directives de leurs supérieurs et au mandat de l'organisme dont ils font partie.

Nous craignons aussi que la nomination de membres, à titre vacataire, à la Section du statut, ne favorisera pas l'indépendance que doit avoir un organisme quasi judiciaire.

Nous recommandons que toutes les audiences ne soient tenues que pour des membres de la Section du statut.

La présente loi confère, à la Commission d'appel de l'immigration, la compétence exclusive pour déterminer les questions de fait et de droit, y compris les questions de compétence ayant trait à la reconnaissance dans le contexte de l'immigration. La nouvelle commission de l'immigration et du statut de réfugié est créée sans cette formule.

En outre, compte tenu que la Section du statut n'est pas une cour d'archives, elle ne pourra pas se saisir des questions relevant de la Charte.

Nous recommandons que la Section du statut devienne une cour d'archives.

Nous recommandons, en outre, que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ait le pouvoir de recommander au Ministre qu'une personne puisse demeurer au Canada pour des raisons humanitaires.

Pour ce qui est des appels, même dans les causes criminelles, on a davantage le droit d'en appeler que dans la formule proposée dans le projet de loi C-55. Le projet de loi interdit de recourir à la Cour suprême du Canada, lorsque l'autorisation d'interjeter appel est refusée. Cette formule ne résistera pas à la Charte.

[*Text*]

Further, an appeal on legal grounds does not permit a review on the merits.

The possibility of appeal before the Federal Court only on legal grounds would not be sufficient to avoid contradictory decisions reached in different regions of the country.

An appeal procedure on the merits is recommended by the UNHCR.

The presence of a meaningful appeal allows for errors to be corrected, and errors can occur even in a system of the highest quality. Hence, there should be an appeal procedure on the merits of the case to a centralized body with proviso to submit additional materials.

We recommend that a review on the merits to a central Review Board should take place for all negative decisions, including screening decisions, with proviso to submit additional materials.

I draw your attention to page 14 of our brief. It deals with the Federal Court and the appeal system.

Refugees find that access to the Federal Court is restricted.

Bill C-55 affects Canadian citizens and permanent residents in a direct way: in cases of family re-unification refusals, for example, Canadian citizens and permanent residents are being denied full access to the Federal Court. Law-abiding citizens and permanent residents who desire to be re-united with family members are not abusers.

Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, everyone has the right of equal benefit of the law without discrimination.

At present, no leave is required to ask the Trial Division of the Federal Court to review a decision. Section 83.1 of Bill C-55 will require leave, adding legal impediments and forcing additional costs upon Canadian citizens and permanent residents.

Restricting access to the Federal Court in this way is, in our opinion, against the Charter. Do not allow this bill to restrict access to the Federal Court.

The committee must not be allowed to seriously restrict the oversight role of the Court in immigration matters.

We recommend that all applications for judicial review in the Federal Court should not be with leave.

With respect to the topic of "Denial of Landing", we have grave concerns about the grounds for denying permanent residence to people who are unable to satisfy an Immigration Officer that they will be able to support themselves, as applicable to refugees; and further, as applicable to immigrants, if the appeal system is not modified to allow for humanitarian and compassionate considerations.

Handicapped or ill refugees and refugee minors would have difficulty in meeting this requirement. These refugees could be

[*Traduction*]

En outre, un appel pour des questions d'ordre juridique ne permet pas un examen sur le bien-fondé de la revendication.

La possibilité de ne pouvoir en appeler à la Cour fédérale que pour des questions d'ordre juridique ne permet pas d'éviter que des décisions contradictoires soient prises dans différentes régions du pays.

La HCNUR recommande une procédure d'appel sur le bien-fondé de la revendication.

L'existence réelle d'un droit d'appel permet de corriger des erreurs, et des erreurs sont toujours possibles, même dans un système de grande qualité. Il faudrait donc prévoir une procédure d'appel sur le bien-fondé de la cause auprès d'un organisme central, moyennant l'obligation de présenter des éléments de preuve additionnels.

Nous recommandons qu'un comité d'examen central procède à un réexamen dans le cas de toutes les décisions négatives, selon le bien-fondé de la cause, y compris de décisions à l'étape de la présélection, moyennant l'obligation de présenter des éléments de preuve additionnels.

J'attire votre attention sur la page 14 de notre mémoire. Nous y traitons de la Cour fédérale et de la procédure d'appel.

Les réfugiés sont d'avis que le recours à la Cour fédérale est limité.

Le projet de loi C-55 touche particulièrement les citoyens canadiens et les résidents permanents, d'une manière directe: dans le cas des refus de réunifications familiales, par exemple, les citoyens canadiens et les résidents permanents ne peuvent avoir recours à la Cour fédérale. Les citoyens canadiens et les résidents permanents, qui observent les lois et qui désirent rejoindre des membres de leur familles, ne sont pas des gens qui abusent du système.

Dans la Charte canadienne des droits et libertés, on stipule que tous ont droit aux avantages que procure la loi, sans discrimination.

À l'heure actuelle, aucune autorisation n'est requise pour demander à la division de première instance de la Cour fédérale de revoir une décision. Au paragraphe 83.1 du projet de loi C-55, on exige une autorisation, ce qui ajoute des difficultés d'ordre juridique, et ce qui entraîne des coûts additionnels pour les citoyens canadiens et les résidents permanents.

Limiter ainsi l'accès à la Cour fédérale va, selon nous, à l'encontre de la Charte. Ne permettez pas que ce projet de loi limite l'accès à la Cour fédérale.

Le Comité ne doit pas pouvoir limiter sérieusement le rôle de la Cour en matière d'immigration.

Nous recommandons qu'aucune demande de réexamen judiciaire à la Cour fédérale ne nécessite une autorisation.

En ce qui a trait au refus du droit d'établissement, nous entretenons de graves inquiétudes au sujet des motifs pour refuser la résidence permanente à des gens qui ne peuvent convaincre un agent d'immigration de leur capacité de subvenir à leurs besoins, pour ce qui est des réfugiés, et, en outre, des immigrants, si la procédure d'appel n'est pas modifiée pour admettre des considérations d'ordre humanitaire.

Les réfugiés handicapés, ou les réfugiés malades ou mineurs, auraient de la difficulté à satisfaire à cette exigence. Ces réfu-

[*Text*]

refused landing on the grounds that they cannot support themselves.

We recommend that Bill C-55 be amended to allow for exceptions and that Immigration Officers be given discretion in the application of their decisions, allowing for humanitarian and compassionate considerations.

In conclusion, Madam Chairman, the cold, calculated approach to the sanctity of human life permeating throughout Bill C-55 and its companion, Bill C-84, is deplorable and shameful. Our government, at the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees in October 1986, said that the best way to deter abuse is a fair and expeditious determination procedure. Instead, it offers Bill C-55, which provides for an unfair screening procedure.

We are left with an uneasy feeling that the whole stance of Bill C-55 concentrates more on keeping people out than on protecting refugees.

One can clearly see that corrections to details would be meaningless. Major, significant amendments must be made to Bill C-55 which would: first, offer refugees the protection promised by Canada's international obligations instead of offering the risk of deportation; and second, which would not deny Canadian citizens and permanent residents their rights to equal benefit of the law without discrimination, by severely restricting access to the Federal Court.

Let us draft a bill on which we will be proud to stamp the words "Made in Canada".

We are encouraged that this committee will consider our recommendations during its clause-by-clause deliberations.

We wish to thank the members of this committee for allowing us to appear to offer our recommendations.

The Chairman: Thank you, Mr. Carpentier.

Senator Spivak will be the first questioner.

Senator Spivak: You say in your brief that, with respect to the screening, you do not like the "credible basis" test and you recommend that "manifestly unfounded" be the test.

We have been told that the "manifestly unfounded" test would be difficult to carry out.

Could you elaborate on the differences between the two tests and why you think there would be no difficulty with "manifestly unfounded".

Mr. Carpentier: The term "manifestly unfounded" is an internationally recognized expression.

To me, "manifestly" means that it is evident to the mind; that, without a doubt, an issue is either founded or not founded, based on information provided.

The term "credible and trustworthy" is a subjective judgment. For example, I have given the credible and trustworthy

[*Traduction*]

giés pourraient se voir refuser le droit d'établissement parce qu'ils ne pourraient soi-disant pas subvenir à leurs besoins.

Nous recommandons de modifier le projet de loi C-55 pour qu'il prévoit des exceptions et que les agents de l'immigration aient une certaine latitude dans l'application de leurs décisions, pour des motifs d'ordre humanitaire.

En conclusion, madame la présidente, l'attitude froide et calculée, à l'égard du caractère sacré de la vie humaine, qui imprègne le projet de loi C-55 et le projet de loi qui l'accompagne, le projet de loi C-84, est déplorable et honteuse. En octobre 1986, notre gouvernement disait au Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que la meilleure façon de décourager les abus est d'établir une procédure de reconnaissance juste et rapide. Après s'être exprimé ainsi, il dépose le projet de loi C-55, par lequel il établit une procédure de présélection inéquitable.

Le projet de loi C-55, dans son ensemble, nous donne la malheureuse impression que l'on veut davantage tenir les gens à l'écart que protéger les réfugiés.

Il est évident qu'apporter des corrections aux détails ne donnerait pas grand-chose. Il faut modifier en profondeur le projet de loi C-55, afin d'accorder aux réfugiés la protection promise par le Canada, dans le contexte de ses obligations internationales, plutôt que de leur faire courir le risque d'une expulsion, et, deuxièmement, afin de ne pas refuser aux citoyens canadiens et aux résidents permanents leur droit aux avantages que procure la loi, sans discrimination, en limitant sévèrement l'accès à la Cour fédérale.

Adoptons un projet de loi sur lequel nous serons fiers d'imprimer les mots «Fait au Canada»!

Nous comptons bien que vous tiendrez compte de nos recommandations lorsque vous procéderez à l'examen article par article du projet de loi.

Nous vous remercions de nous avoir permis de vous faire part de nos recommandations.

La présidente: Merci, monsieur Carpentier.

Madame la sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: Dans votre mémoire, vous dites que vous préféreriez que l'on applique le critère de la revendication manifestement sans fondement, plutôt que celui du minimum de fondement.

Mais on nous a dit qu'il serait difficile d'appliquer ce critère.

Pourriez-vous nous expliquer la différence entre ces deux notions, et nous dire pourquoi vous pensez que l'application du critère de la revendication manifestement sans fondement ne poserait aucune difficulté?

M. Carpentier: Le terme «manifestement sans fondement» est une expression reconnue internationalement.

Pour moi, le mot «manifestement» signifie que la chose est évidente; que sans l'ombre d'un doute, un élément est fondé ou non, selon les renseignements fournis.

Le terme «digne de foi» appelle un jugement subjectif. Par exemple, j'ai fait une analyse digne de foi de ce projet de loi et, selon mes propres critères, les résultats ont été négatifs.

[*Text*]

test to this legislation and, according to my standards, it did not pass the test.

This will lead to the Immigration Officers or Adjudicators across the land applying their own subjective definition of "credible and trustworthy", especially if they do not have sufficient background knowledge of the home country or if particular events in that country are so recent that knowledge of them has not come to the attention of the adjudicators.

Therefore, the provision concerning a "credible basis" for a claim without defining "credible" is open to a violation of the principle of fundamental justice as applied to an individual person.

Senator Spivak: That is something that requires further consideration.

You are also recommending that a central Review Board review all negative decisions, and, in addition to that, that there be appeals to the Federal Court.

Why is that better than allowing appeals straight through to the courts, perhaps on a more liberal basis than what is proposed in the Act?

Mr. Carpentier: There are several suggestions for recommendations. I was taking into account the fact that perhaps the appeal by leave to the Federal Court would not be removed; and if it is not removed, we need a central Review Board in order to have consistency of decisions across the land in a review mechanism.

If you remove the appeal by leave to the Federal Court, there may not be a need for a central Review Board. But, in drawing up our recommendations, I did not wish to assume that. I wanted to cover all the angles.

Of course, we must use common sense. Perhaps one will not be needed if the other one is removed.

Senator Spivak: If we were to adopt all of the things you recommend, would we not be back to Square One, in terms of the balance between efficiency and guaranteeing everybody a fair hearing?

The more things you put in, the more difficult it is to get through the system.

Mr. Carpentier: It may appear that way on the surface. However, as evidenced by the current backlogs, the key factor is the time taken for the whole process, from Day One to the rendering of the decision. If the time factor is modified and dealt with effectively, we would not have a return to the old system.

The old system is open to abuse because of the time delays. The process can take from two years to five years.

If you establish a system and make it work within an eight-month period at the maximum, it would be a great improvement over the two-to-five-year period, and that would deter abuse.

It is not those who make the claims who are delaying the system; it is how the system is being used or abused.

[*Traduction*]

Cette réalité fera en sorte que les agents d'immigration, ou que les arbitres, dans tout le pays, appliqueront leur interprétation subjective de l'expression «digne de foi», et notamment s'ils ne connaissent pas suffisamment bien le pays en cause, ou si des événements particuliers survenus dans ce pays sont si récents que les arbitres n'en ont pas encore eu vent.

Par conséquent, la disposition relative à un minimum de fondement, dans le cas d'une revendication, où il n'y a aucune définition précise de l'expression, peut déroger au principe de la justice fondamentale à l'égard d'une personne.

Le sénateur Spivak: C'est un élément qui demande plus mûre réflexion.

Vous recommandez aussi qu'un comité d'examen central revoie toutes les décisions négatives, et, en outre, que l'on permette d'en appeler à la Cour fédérale.

Pourquoi serait-il mieux de procéder ainsi, plutôt que de permettre d'en appeler directement à la Cour, d'une manière peut-être plus libérale que ce que l'on propose dans la loi?

M. Carpentier: On pourrait recommander bien des choses. Je tenais pour acquis que l'on n'éliminerait peut-être pas l'obligation d'obtenir une autorisation d'appel auprès de la Cour fédérale; et si on ne l'élimine pas, nous avons besoin d'un comité d'examen central afin d'assurer l'uniformité des décisions dans tout le pays.

Si on élimine l'obligation d'obtenir une autorisation d'appel auprès de la Cour fédérale, on n'a peut-être alors plus besoin d'un comité d'examen central. Mais quand nous avons formulé nos recommandations, je ne voulais pas présumer de cela. Je ne voulais rien laisser au hasard.

Nous devons, bien entendu, faire preuve de jugement. Nous n'aurons peut-être plus besoin d'un tel comité si l'obligation est éliminée.

Le sénateur Spivak: Si nous devions accepter toutes les recommandations que vous nous faites, ceci ne nous ramènerait-il pas au point de départ, en ce qui a trait à l'équilibre que nous cherchons à atteindre entre l'efficacité et l'assurance à tous d'une audience juste?

Plus on ajoute d'éléments, plus il devient difficile d'accéder au système.

M. Carpentier: Cela peut être vrai, en apparence. Toutefois, comme en témoigne le retard actuel dans le traitement des revendications, le principal facteur à considérer est le temps qu'il faut pour arriver à une décision. Si l'on modifie le facteur temps d'une manière adéquate, nous n'aurons pas à revenir à l'ancien système.

L'ancien système permet les abus à cause des longs délais. Le processus peut s'étendre sur deux à cinq ans.

Si l'on établit un système qui aboutit à une décision après huit mois, au plus, ce sera une grande amélioration par rapport à la période actuelle de deux à cinq ans, et ceci éliminera la tentation d'abuser du système.

Ce ne sont pas les demandeurs qui retardent le système, mais plutôt la façon dont on l'utilise, ou dont on en abuse.

[*Text*]

Senator Spivak: In Winnipeg we heard the question as to whom the backlog hurts, and there was not a satisfactory answer.

Who do you think the backlog is hurting in Canada?

Mr. Carpentier: The backlog is hurting the refugee claimant, the person whose life is in danger. It has resulted in the government saying: "There is abuse of the system; therefore, it is necessary to clamp down, and the best way to clamp down is to close the doors. If there are no claims made, there will be no abuses of the system."

However, it also means that no genuine refugees will be allowed to get through either. And the people who are getting hurt are those people.

Through the appeal system that I have mentioned, Canadian citizens and permanent residents are being affected in a very direct way by being denied the rights they already have, under our current law, to appeal a negative decision on the application of a family member.

So, it is those two groups which are being affected.

Senator Spivak: Apart from the indirect way in which the government perceives that the situation is terrible and therefore the borders should be shut down, the actual processes affect other processes, because of the time involved and the manpower involved. People are siphoned from one end of the system to another, so that the whole system breaks down.

Is that what you are telling me?

Mr. Groos: That is correct.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: As a matter of clarification, on page 12, you say:

> We further recommend that the Immigration and Refugee Board be given the capacity to recommend to the minister that a person be permitted to stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds.

Am I to read into that that a person who applies for status as a refugee, and who might not be established to have that status, should still be allowed by this process to stay in Canada, if there are humanitarian and compassionate considerations?

Mr. Carpentier: You are correct in reading it this way. This is in line with the recommendation of the High Commissioner for Refugees and the recommendation that is set out at page 8 of our brief.

At present, RSAC and the Immigration Appeal Board have that discretion, which means that there is no need to appeal by leave to the Federal Court. The Board can use its own discretion and find that, although the cliamant does not meet the strict definition of "Convention refugee" under the Protocol, there are humanitarian and compassionate considerations which would not permit them to return that person.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: À Winnipeg, quelqu'un se demandait à qui le retard nuisait, et aucune réponse satisfaisante n'a été offerte.

À qui le retard nuit-il, au Canada, selon vous?

M. Carpentier: Le retard, nuit aux demandeurs du statut de réfugié, à la personne dont la vie est menacée. Cette situation a amené le gouvernement à considérer qu'il devait intervenir, et que la meilleure façon de le faire était de fermer la porte. S'il n'y a pas de revendications, il n'y aura pas d'abus.

Mais cela signifie toutefois, en même temps, qu'aucun réfugié authentique ne pourra non plus bénéficier du système. Et ce sont ces personnes qui en souffrent le plus.

Par le système d'appel auquel j'ai fait allusion, les citoyens canadiens et les résidents permanents sont directement touchés, de par le fait que l'on refuse de leur reconnaître des droits que leur accorde notre loi actuelle, entre autres, celui d'en appeler d'une décision négative au sujet de la demande d'un membre de la famille.

Ce sont donc ces deux groupes qui sont touchés.

Le sénateur Spivak: Outre la manière indirecte dont le gouvernement conçoit que la situation est terrible, et qu'il faut par conséquent fermer les frontières, les processus actuels affectent d'autres processus, en raison du temps et du personnel qu'ils demandent. Des gens passent d'un bout du système à l'autre, ce qui l'entrave complètement.

Est-ce bien cela que vous dites?

M. Groos: Tout è fait.

Le sénateur Spivak: Merci.

La présidente: Monsieur le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Pour fin d'éclaircissement, à la page 12 de votre mémoire, vous dites:

> Nous recommandons en outre que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ait le pouvoir de recommander au Ministre qu'une personne puisse demeurer au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire.

Voulez-vous dire par là qu'une personne qui demande le statut de réfugié, et dont la situation ne justifie peut-être pas qu'elle l'obtienne, devrait pouvoir demeurer au Canada, si des raisons d'ordre humanitaire le justifient?

M. Carpentier: Votre interprétation est tout à fait juste. Elle va dans le sens de la recommandation du Haut-Commissariat pour les réfugiés et de la recommandation que nous formulons à la 8e page de notre mémoire.

À l'heure actuelle, le CCSR et la Commission d'appel de l'immigration ont cette latitude, ce qui élimine la nécessité d'en appeler à la Cour fédérale. La Commission peut faire preuve de jugement et conclure, malgré que le demandeur ne satisfasse pas en tous points à la définition du réfugié au sens de la Convention, énoncée dans le Protocole, à des considérations d'ordre humanitaire qui défendraient de renvoyer cette personne.

[*Text*]

Under the new system, they do not have this discretion. Strictly, the only appeal procedure left is by leave, on points of law, to the Federal Court.

This is another instance where I did not want to take a chance. If the "appeal by leave" provision is not removed, we want this recommendation to be instilled in the bill.

Justice will not be met if someone is not allowed to be considered on humanitarian and compassionate grounds.

We have recommended that, in case the leave provision is not removed from the bill.

Senator Doyle: Would that kind of provision not persuade some individuals to apply for admission as refugees who perhaps properly should apply for entry into this country as immigrants, under our Immigration Program, rather than our Refugee Program?

Mr. Carpentier: It would be, in my opinion, unjustifiable for an immigrant to seek landing on humanitarian and compassionate grounds.

I don't think there would be any room for that to occur in this case, because we are talking about someone who may have been persecuted, even though he may not meet the strict definition of the Convention. He should, nevertheless, be allowed to stay.

We are not speaking of someone who has been here for five years, with a job, a family, roots, and so on, because the process will have been shortened to no more than six to eight months.

So, the length of time here should not be used as a ground for permitting a claimant to stay on humanitarian and compassionate grounds. That is what is happening now, and I do not think it is fair. In that case, in our present process, indeed immigrants are allowed to stay.

This is where the abuse occurs and this is where I feel we need the change.

But, I don't believe our recommendation opens the door to abuse.

Senator Doyle: Yesterday we heard from a refugee aid organization from Victoria. Part of their presentation was to the effect that they have difficulty functioning because of a lack of government support for the work they do and a lack of money. They are almost totally dependent on the generosity of individuals, not on corporate contributions, and certainly not on contributions from the government of this province.

Has that been your experience in Nanaimo? Or are you away and running with the blessings of all those around you?

Mr. Carpentier: We receive no government funding and we shall never seek government funding.

[*Traduction*]

La nouvelle formule ne lui donne pas cette latitude. À strictement parler, la seule procédure d'appel qui reste est assujettie à l'autorisation d'en appeler à la Cour fédérale pour des questions de droit.

C'est un autre élément au sujet duquel je ne voulais rien laisser au hasard. Si la disposition de l'autorisation d'appel n'est pas éliminée, nous voulons que cette recommandation soit appliquée dans le projet de loi.

La justice sera mal desservie, si l'on ne peut considérer le cas d'une personne pour des raisons d'ordre humanitaire.

C'est une recommandation que nous avons faite, au cas où la disposition relative à l'autorisation demeurerait dans le projet de loi.

Le sénateur Doyle: Une disposition de ce genre ne convaincrait-elle pas certaines personnes de demander d'être admises en tant que réfugiés, alors qu'il serait peut-être plus approprié qu'elles le fassent en tant qu'immigrants, dans le cadre de notre programme d'immigration, plutôt que de celui de notre programme à l'intention des réfugiés?

M. Carpentier: Selon moi, il serait inadmissible, pour un immigrant, de demander le droit d'établissement pour des raisons d'ordre humanitaire.

Je ne pense pas que cela puisse se produire dans ce cas, parce qu'il s'agit d'une personne qui peut avoir fait l'objet de persécution, malgré qu'elle ne satisfasse pas en tous points à la définition de la Convention. Cette personne devrait néanmoins être autorisée à demeurer au Canada.

Ce ne seront plus des personnes qui seront ici depuis cinq ans, avec un emploi, une famille, des racines, et le reste, parce que le processus ne durera plus que six à huit mois.

Par conséquent, la durée du séjour au Canada ne devrait plus être invoquée pour justifier de permettre à un demandeur d'y demeurer pour des raisons d'ordre humanitaire. C'est ce qui se fait aujourd'hui, et je ne pense pas que ce soit juste. En l'occurrence, dans notre système actuel, il arrive en effet que des immigrants soient autorisés à demeurer au Canada.

C'est là qu'il y a abus, et c'est cela qu'il faudrait changer.

Mais je ne crois pas que notre recommandation permette les abus.

Le sénateur Doyle: Hier, nous avons reçu les représetants d'un organisme d'aide sux réfugiés de Victoria. Leur exposé portait en partie sur la difficulté qu'ils éprouvent, en raison d'un manque d'appui de la part du gouvernement et d'un manque de ressources financières. Ils ne peuvent presque exclusivement compter que sur la générosité de particuliers, et non sur des contributions de sociétés, et sûrement pas sur des contributions de la part du gouvernement de cette province.

Votre situation ressemble-t-elle à la leur, à Nanaimo? Bénéficiez-vous des largesses de tous ceux qui vous entourent?

M. Carpentier: Nous ne recevons pas d'argent du gouvernement, et nous n'avons nullement l'intention de lui en demander.

[*Text*]

Our purposes are humanitarian. The Board of Directors operates on a volunteer basis, with members who are committed to the cause of helping immigrants settle in our area. We raise our own money. We have no desire to seek government funding.

If our suggestions and recommendations are accepted, we would rather the money be put into hiring the qualified people necessary to process the claimants in an expeditious fashion.

The refugees are the ones who need our support in order to stay here.

We have no hard feelings; we are not hurt by the lack of money coming from the government.

Senator Doyle: Insofar as Mr. McElroy was concerned, it was not the wanting of funds to set up an organization that concerned him so much as the difficult situation which arises when they have someone on their hands who is prohibited by law from working and for whom there is no other resource in the community. His expression was: "tiding people over until the process catches up with them."

Mr. Carpentier: Our Society is involved now with refugees who are arriving from Fiji. We are using our funds to help them rent a place and buy food and clothing.

It is a strain on us, in a way, because we had not planned on saving money for that purpose.

As soon as a person is brought to an Inquiry and he makes a statement that he is a refugee, he is eligible to apply for social assistance under the "hardship" clause.

At present, we find that the Immigration officers in Vancouver are delaying the Inquiry date, thereby adding financial strain to agencies such as the one in Victoria and ourselves.

However, that does not deter us from helping them; it just makes it more difficult.

We don't see this delay as being necessary. An Inquiry—especially in the case where someone speaks the language and does not need an interpreter—could be held within a week and a half or two weeks of the claimants first presenting themselves.

But, Immigration is going beyond a simple delay of the Inquiry; it is denying the right of an Inquiry to certain people. These are people who used to be on the B-1 list, people who were admitted here on Minister's Permits.

When the permit expires, one is given a choice of: one, renew the permit for another year; or two, make a refugee claim.

If one chooses Option 2, he/she will not be allowed to go to Inquiry; he/she will go directly to an examination under oath, and a date will be set for that.

[*Traduction*]

Nous travaillons à des fins humanitaires. Notre conseil d'administration est formé de bénévoles, et ses membres ont pour unique but d'aider les immigrants à s'installer dans notre région. Nous recueillons nous-même l'argent dont nous avons besoin. Nous n'avons nullement l'intention d'en demander au gouvernement.

Si nos recpommandations étaient acceptées, nous préférerions que l'argent soit consacré à l'embauche du personnel compétent nécessaire pour traiter les revendications aussi rapidement que possible.

Les réfugiés ont besoin de notre aide pour pouvoir demeurer ici.

Nous n'avons aucun ressentiment; nous ne souffrons pas tellement de ne pas recevoir d'argent du gouvernement.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas tellement d'obtenir des fonds pour créer une nouvelle organisation qui tracassait M. McElroy, comme la difficulté de pouvoir aider quelqu'un à qui la loi défend de travailler, ou pour qui il n'y a pas d'autres ressources disponibles dans le milieu. Il a dit qu'il fallait aider les gens, jusqu'à ce que le processus soit enclenché.

M. Carpentier: Nous aidons actuellement des réfugiés qui nous sont arrivés des Îles Fiji. Nous leur fournissons de l'argent, pour les aider à louer un appartement, et à acheter de la nourriture et des vêtements.

Ceci nous cause certaines difficultés, parce que ne l'avions pas prévu.

Dès qu'une personne fait l'objet d'une enquête, et déclare qu'elle est un réfugié, elle a le droit de demander l'aide de l'assistance sociale.

Nous trouvons, à l'heure actuelle, que les agents d'immigration, à Vancouver, retardent la date de l'enquête, ce qui impose des contraintes financières à des organismes comme celui de Victoria et le nôtre.

Mais cela ne nous empêche toutefois pas de les aider; ça ne fait que compliquer les choses.

Nous ne pensons pas que ce délai soit nécessaire. Une enquête pourrait avoir lieu, dans la semaine, ou les deux semaines suivant la présentation de la demande—et cela vaut particulièrement dans le cas des personnes qui n'ont pas besoin d'interprète.

Mais, à l'Immigration, c'est pire encore; il arrive parfois qu'on refuse à certaines personnes le droit à une enquête. Ce sont des personnes dont le nom figurait autrefois à la liste B, des gens qui étaient admis au Canada, et à qui l'on remettait un permis du ministre.

À l'échéance du permis, la personne en question pouvait demander la renouvellement, ou renvendiquer le statut de réfugié.

La personne qui aura choisi de revendiquer le statut de réfugié n'aura pas droit à une enquête, et sera immédiatement soumis à un interrogatoire, sous serment, à une date prédéterminée.

[*Text*]

At present, these people are being told that if they do not go to an Inquiry, they will not have the same right of appeal. In this way, Immigration is forcing these people to make a claim in-status.

If one says: "Well, I'll let my permit run out", they will say: "It doesn't matter, we will still consider your claim to be in-status."

They are now taking that route.

Our people, and some Immigration Officers across B.C., disagree with that approach, and I have not found anything in the legislation to support it. But, that is the approach they are taking, and they are forcing local officers to go along with it.

We have helped someone from Guatemala to appear and make a claim for refugee status. The Inquiry has been refused. A hearing date has been set. We have said: "Fine. Go through that process. But if you are denied access and a removal order is issued, refuse to leave. Ask for an Inquiry and make a refugee claim one more time."

So, now, who is delaying the system? Who is creating a backlog?

It is the very people who are complaining about it, as my illustration shows.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Senator Perrault, please

Senator Perrault: I have a question for Mr. Carpentier.

You state in your brief that your Society "agrees emphatically that there is a need for major revision of Canada's refugee determination system, both to protect genuine refugees and to deter abuse".

In the House of Commons recently, one of the ministers said that, at the present time, over 60 per cent of the alleged refugees are illicit; they are really not true refugees and they are trying to misuse the system.

Is that a fair figure, based upon your experience?

Mr. Carpentier: No, it is not. In fact, that statement is a political one. It is very misleading, and I will tell you why.

While it is perhaps true that 60 per cent of them do not meet the strict definition of "Convention refugee", it may well be that those 60 per cent would fall under the "humanitarian and compassionate consideration" criteria, and would be accepted as such.

They could not be called refugees, but that does not mean that they are abusers. Most people have landed under the "humanitarian and compassionate" consideration not the "Convention refugee" consideration.

What the minister was trying to tell the public is that there is abuse and these people do not belong here. But, in fact, he is not telling the whole truth.

That is why we are suspicious of people, in a position such as that, who use statistics to rouse public opinion against people who, in fact, need help and whose lives may be in danger.

[*Traduction*]

Or, à l'heure actuelle, on dit à ces gens que, ce faisant, ils n'auront pas le droit d'en appeler de la décision. L'immigration les force donc ainsi à revendiquer le statut de réfugié.

On pourrait ainsi dire à quelqu'un, qui aurait l'intention de laisser expirer son permis, que de toute façon, on considérera sa revendication du statut de réfugié.

C'est de cette façon qu'on procède à l'heure actuelle.

Nous ne sommes pas d'accord, et cela vaut aussi pour certains agents d'immigration, en Colombie-Britannique, et je n'ai rien trouvé dans la loi qui justifie cette approche. Mais c'est la méthode que l'on utilise, et l'Immigration force ses agents à l'appliquer.

Nous avons aidé quelqu'un du Guatemala à revendiquer le statut de réfugié. L'enquête lui a été refusée. On a fixé une date pour l'audience. Nous avons dit: «Très bien. Soumettez-vous au processus, mais si votre demande est rejetée, et si une ordonnance de renvoi est émise, refusez de partir, réclamez une enquête, et revendiquez de nouveau le statut de réfugié».

Alors, qui retarde le système?

Ce sont les gens même qui s'en plaignent, comme l'illustre l'exemple que je viens de donner.

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Monsieur Carpentier

Vous dites, dans votre mémoire, que votre société reconnaît d'emblée la nécessité d'une révision en profondeur du système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada, tant pour protéger les réfugiés authentiques que pour décourager les abus.

Dernièrement, à la Chambre des communes, un ministre disait, qu'à l'heure actuelle, plus de 60 pour cent des soi-disant réfugiés sont illicites, qu'ils ne sont vraiment pas d'authentiques réfugiés, et qu'ils essaient d'abuser du sysètme.

Ce chiffre est-il assez juste, selon vous?

M. Carpentier: Non, pas du tout. Pour être franc, c'est là une déclaration à saveur politique. Elle ne pourrait être plus mensongère, et je vais vous dire pourquoi.

Bien qu'il soit peut-être juste que 60 pour cent de ces gens ne satisfont pas en tout point à la définition du réfugié au sens de la Convention, il se peut fort bien qu'ils satisfassent au critère des considérations humanitaires, et que cela suffise pour les accepter.

On ne peut pas les qualifier de réfugiés, mais cela n'en fait pas pour autant des gens qui abusent du système. La plupart des gens ont été admis au Canada, davantage pour des raisons humanitaires, que parce qu'ils satisfaisaient à la définition du réfugié au sens de la Convention.

Le message que voulait transmettre le ministre, à la population, était qu'il y a des gens qui abusent du système, et que ces gens n'ont rien à faire ici. Mais, en réalité, il ne dit pas tout.

C'est pourquoi nous redoutons un peu les gens, dans une telle position, qui utilisent des statistiques pour soulever l'opin-

[*Text*]

Senator Perrault: What percentage of abuse do you believe actually exists? Are you willing to put a figure on it?

Mr. Carpentier: It would be a wild guess and an unfair statement to make, because I do not have access to the figures the government has.

But, I am confident that it is a minority situation.

Senator Perrault: You do support an improvement in the process, I take it.

Mr. Carpentier: We do not want to see the process abused. We do not want an immigrant to try to gain entry into our country by using the refugee determination process, as they are doing now.

Senator Perrault: In paragraph 3 of your brief, you appear to outline a Utopian concept of what a good refugee system should be. You state there:

> A new refugee determination can be fair, expeditious and workable. Such a process giving every claimant a chance to tell his/her story to a knowledgeable panel in a procedure that works quickly,—

Well, that is the ideal. You are saying that it is taking two to five years now, and your testimony says that it could be done in eight months.

Is it not true, however, that in the past 25 years, many times, despite attempts by various governments to reform the refugee determination process and the immigration system, we have seen the system virtually overwhelmed, with a lack of personnel and a backlog of cases.

When I was parliamentary secretary to the Minister of Immigration, I experienced the nightmare, with the cases piling up. Finally, some exasperated minister said: "There is only one way to handle this: let's declare an amnesty."

You are suggesting that your proposals will end all of that.

How many people are we going to have to take on the payroll to process the refugee claimants as expeditiously as you are suggesting? What kind of personnel challenge are we facing?

Mr. Carpentier: I have no idea, because I am not informed as to the size and composition of the boards.

But, is it not important that money be spent in that direction, in order to ensure fundamental justice and the rights of people who need protection. Is that not something that we should be concerned about?

I do not think the financial considerations should take precedence over the protection of people's lives.

Senator Perrault: I am not arguing that at all. You have clearly stated what the ideal situation should be. But, I am

[*Traduction*]

ion publique contre des gens qui, en réalité, ont besoin d'aide, et dont la vie peut être menacée.

Le sénateur Perrault: Quel pourcentage des gens abusent de la situation, selon vous? Seriez-vous disposé à avancer un chiffre?

M. Carpentier: Je n'en ai pas la moindre idée, et je serais malvenu de le faire, parce que je n'ai pas accès aux chiffres que possède le gouvernement.

Mais j'ai la conviction que le pourcentage est très faible.

Le sénateur Perrault: Vous souhaitez qu'on améliore le processus, si je comprends bien.

M. Carpentier: Nous ne voulons pas que l'on puisse en abuser. Nous ne voulons pas qu'un immigrant tente d'être admis dans notre pays, en utilisant le processus de reconnaissance des réfugiés, comme on le fait à l'heure actuelle.

Le sénateur Perrault: Au troisième paragraphe de votre mémoire, vous donnez une définition idéale de ce que devrait être un bon système . . . Vous dites:

> Un nouveau système de reconnaissance des réfugiés peut être juste, rapide et pratique. Un tel processus, qui donnerait à chaque demandeur la possibilité de faire valoir sa cause à un comité compétent, dans le cadre d'une procédure au fonctionnement rapide . . .

C'est bien beau, mais ce serait le système idéal. Vous dites qu'il faut de deux à cinq ans avant d'en arriver à une décision, à l'heure actuelle, et vous prétendez, dans votre mémoire, que l'on pourrait aboutir à une décision en huit mois.

N'est-il pas vrai, toutefois, qu'au cours des 25 dernières années, et à de nombreuses reprises, malgré les tentatives de divers gouvernements de réformer le processus de reconnaissance des réfugiés et le système de l'immigration, que le système a presque toujours été débordé, que l'on ait toujours manqué de personnel, et qu'il y ait toujours eu une accumulation de cas?

À l'époque où j'étais secrétaire parlementaire du ministre de l'Immigration, j'ai vécu ce cauchemar, et j'ai vu les cas s'accumuler. Finalement, un ministre, exaspéré, a dit: «Il n'y a qu'une seule façon d'en venir à bout: déclarons une amnistie».

Vous pensez que vos propositions régleront le problème.

Combien de personnes faudra-t-il embaucher pour traiter les demandes aussi rapidement que vous le dites? À quoi faudrait-il s'attendre?

M. Carpentier: Je n'en ai pas la moindre idée, parce que je ne sais pas combien de gens font partie des commissions et des comités.

Mais, ne serait-il pas important d'affecter des ressources, en ce sens, afin de garantir une justice fondamentale à des gens qui ont besoin de protection, et de leur garantir leurs droits? N'est-ce pas une préoccupation que nous devrions avoir?

Je ne pense pas que des considérations financières devraient prendre le pas sur la protection de la vie des gens.

Le sénateur Perrault: Ce n'est pas du tout ce que je dis. Vous avez énoncé clairement ce que devrait être la situation

[*Text*]

cynical enough to say that that ideal situation has been spelled out in the past, and the system is still overwhelmed by the number of claimants.

As a result, as you have correctly pointed out, the problem has exacerbated itself by the long time it takes to process those refugees claims.

I am asking you to direct yourself to what kind of personnel challenge we are facing to make sure that the time criteria you suggest are in fact met.

Mr. Carpentier: I will side-step, for a moment, to say that governments, in the past, have been given recommendations and they were not implemented. I could point to Rabbi Plaut's recommendation as an example. Had it been implemented, it might have done the job.

Senator Perrault: It was worth a try, in your view.

Mr. Carpentier: Yes. But, they have not implemented that recommendation. We are still under the old system, and the backlog is increasing.

So, why not give a chance to recommendations that come from people who have studied the refugee situation and who are knowledgeable in these matters. That is what I am trying to say.

Senator Perrault: At page 2 of your brief, you say:

> As well, refugee determination should protect from forced return not only those who meet a narrow individual refugee definition, but also those who fall into internationally recognized refugee groups such as some East Europeans, Iranians, Tamils, Savadorans, et cetera.

I remember when the United States opened its arms to so-called "refugees" from Cuba. There was an arrangement made by Fidel Castro with the United States.

Extending an "en bloc" invitation to refugees to come into the United States has created a nightmare. The allegation is—and I don't know whether it is true or not—that felons, those with the long prison records, have poured into the United States and are causing serious problems there.

Are you really suggesting that en masse, en bloc, we accept large groups of people from some of these countries, without checking as to whether or not they will add or detract from the quality of life here, or whether they will provide challenge to our judicial authorities?

Mr. Carpentier: No, we are not suggesting that at all.

That is taking place now, in the current system. We have had the B-1 list, and the number of refugees who would fit the description you have given, I do not think would be worth mentioning.

The recommendation of the United Nations High Commissioner for Refugees is that we should extend our protection to these people, as a particular situation arises. Of course, they would have to meet our security and health requirements.

[*Traduction*]

idéale. Mais je suis suffisamment cynique pour dire que l'on a déjà imaginé la situation idéale, et que le système est toujours débordé.

Comme vous l'avez vous-même fait remarquer, et à juste titre, d'ailleurs, le problème s'est amplifié par le temps considérable qu'il faut pour traiter ces revendications.

Je vous demande ce qu'il faudrait envisager, sur le plan du personnel, pour traiter les demandes dans le temps que vous avancez.

M. Carpentier: Je vais faire un aparté, pour un moment, pour dire que les gouvernements ont reçu, par le passé, des recommandations, et qu'ils ne les ont pas mises en œuvre. Je pourrais citer celle du rabbin Plaut, par exemple. Si on l'avait appliquée, le problème serait réglé.

Le sénateur Perrault: L'idée valait la peine qu'on l'applique, à votre avis?

M. Carpentier: Oui. Mais on ne l'a pas fait; nous fonctionnons toujours avec l'ancien système, et les cas continuent de s'accumuler.

Pourquoi donc ne pas essayer des idées qui viennent de personnes qui ont étudié la situation des réfugiés, et qui s'y connaissent en la matière? C'est ce que j'essaie de dire.

Le sénateur Perrault: À la deuxième page de votre mémoire, vous dites:

> Le processus de reconnaissance devrait protéger d'un renvoi forcé, non seulement ceux dont la situation correspond à une définition étroite du réfugié, mais aussi ceux qui satisfont à la définition des groupes de réfugiés reconnus internationalement, comme certains Européens de l'est, Iraniens, Tamouls, Salvadoriens, et le reste.

Je me souviens de l'époque où les États-Unis ont ouvert les bras aux soi-disant réfugiés de Cuba. Fidel Castro avait pris des arrangements quelconques avec l'administration américaine.

Avoir ainsi lancé une invitation de venir aux États-Unis en bloc, aux réfugiés, s'est révélé un véritable cauchemar. On dit que de véritables truands—et je ne pourrais pas le confirmer—ont envahi les États-Unis, et que ces gens y causent de très graves problèmes.

Voudriez-vous que nous admettions ainsi, en bloc, un grand nombre de gens de certains de ces pays, sans vérifier, au préalable, s'ils viendront ajouter ou nuire à la qualité de la vie dans notre pays, ou s'ils seront plutôt sources de problèmes?

M. Carpentier: Non, pas du tout.

Mais, c'est précisément ce que nous faisons, avec notre système actuel. Nous avons notre liste B1, et le nombre de réfugiés qui entreraient dans la catégorie que vous avez décrite ne serait même pas digne de mention, selon moi.

Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés recommande d'accorder notre protection à ces personnes, selon chaque cas. Il faudrait toutefois, évidemment, qu'elles satisfassent à nos exigences, en ce qui a trait à la sécurité et à la santé.

[*Text*]

We are not suggesting that everyone asking for protection should be given it. But, they must be given a chance to tell their story.

If, in fact, they are refugees and we do not want them here, at least we have found them to be refugees and they have the option to find a safe haven elsewhere.

Senator Perrault: But, they would still be individually adjudicated on the merits of their case.

Mr. Carpentier: Yes.

Senator Perrault: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, gentlemen, for an excellent presentation.

Next, we will hear from Mr. Zaifman.

Mr. K. Zaifman, Chairman of Immigration Section, Manitoba Bar Association: Thank you, Madam Chairman.

By way of introduction, I would like to thank the committee for giving me an opportunity to address it on this issue. I am currently the Chairman of the Immigration Section of the Manitoba Bar Association and past Chairman of the Immigration Section of the Canadian Bar Association, and have lived through the various reincarnations of Bill C-55 for what seems like an eternity.

Bill C-55 is the end result of a process which began with Robinson, Rathusney and Plaut, the House of Commons Committee, and, in my mind, unfortunately seemed to follow through with very little of the recommendations in those reports.

Before dealing with the specifics of Bill C-55—I recall your admonition, and I will be brief. I know the Committee has heard a lot about specifics of the bill, and I intend to take a more conceptual approach.

Before knowing where we want to go, we have to know where we have been.

What is the problem with the present system?

Procedurally, the delay is inherent in the system, in that it takes many months for a person's refugee claim to be determined. The Supreme Court of Canada has told us that every claimant should receive an oral hearing.

What has precipitated the concern among those interested in the issue is that the delays have fostered an influx of what has been described as "manifestly unfounded claims". That has fuelled, through recent events, the bill which we have before us currently.

The difficulty with the present system is not so much that the procedures were not workable, given the caveat I mentioned earlier about the Supreme Court, but that it took such a long time to go through the system.

A simple answer might have been to throw more people at it. "Give them an oral hearing, and it will work."

[*Traduction*]

Nous ne disons pas qu'il faudrait accorder notre protection à tous ceux qui en font la demande. Mais il faut leur donner la possibilité de nous parler de leur situation.

S'il advient que ces personnes sont en réalité des réfugiés, et que nous ne voulons pas d'elles chez nous, nous les aurons à tout le moins reconnues comme d'authentiques réfugiés, et elles pourront toujours trouver refuge ailleurs.

Le sénateur Perrault: Mais, la revendication serait toujours jugée à partir du bien-fondé de chaque cas.

M. Carpentier: Oui.

Le sénateur Perrault: Merci, madame la présidente.

La présidente: Messieurs, nous vous remercions de l'excellent exposé que vous nous avez présenté.

Nous accueillons maintenant M. Zaifman.

M. K. Zaifman, président de la Section de l'immigration, Association du barreau du Manitoba: Merci, madame la présidente.

Je voudrais tout d'abord remercier le Comité de me permettre de lui faire part de mon opinion sur cette question. Je suis l'actuel président de la Section de l'immigration de l'Association du barreau du Manitoba, et l'ancien président de la Section de l'immigration de l'Association du barreau canadien. Il me semble que ça fait des siècles que je discute du projet de loi C-55, sous toutes les différentes formes qu'il a pu avoir.

Le projet de loi C-55 est l'aboutissement d'un processus qui a pris naissance avec Robinson, Rathusney et Plaut, le Comité de la Chambre des communes, dont malheureusement très peu des recommandations qu'ils ont faites dans ces rapports ont été appliquées.

Avant d'entrer dans les détails du projet de loi C-55—je me souviens de ce que vous avez dit au début, et je serai bref. Je sais que le Comité a beaucoup entendu parler des détails du projet de loi, et j'ai l'intention d'adopter une approche plus globale.

Pour déterminer où nous allons, nous devons savoir d'où nous partons.

Que reproche-t-on à l'actuel système?

Sur le plan des procédures, le retard est inhérent au système, puisqu'il faut compter de nombreux mois pour qu'une décision soit rendue au sujet de la revendication d'une personne. La Cour suprême du Canada nous a dit que chaque demandeur devrait avoir droit à une audience.

Ce sont les retards, qui ont occasionné un flux important de revendications manifestement sans fondement, qui ont fait naître l'inquiétude chez ceux qui s'intéressent à la question. C'est cela même qui a motivé, à la suite d'événements récents, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

La difficulté ne vient pas tellement du fait que les procédures ne sont pas pratiques, nonobstant la mise en garde que je mentionnais tout à l'heure, à propos de la Cour suprême, mais du fait qu'il faut si longtemps pour aboutir à une décision dans le contexte du système.

La solution la plus simple, que l'on pourrait proposer, consisterait à ajouter du personnel. Accordons-leur une audience, et tout devrait marcher!

[*Text*]

That may be too simple an approach to take. It certainly is an approach that is not before us. So, we have to discount that.

That brings me back to what I asked earlier: What are the basic principles that should be embodied in a piece of legislation such as this?

In my opinion, there are four basic principles: universal access, an oral hearing before an independent decision-maker, a centralized review, and a right to counsel.

Can a system which embodies these principles work in a fair and efficient manner? In my view, it can.

When the Supreme Court of Canada tells us that a person is entitled to an oral hearing on his claim, one should be reasonably certain that it means what it says.

An expanded Immigration Appeal Board, with a Refugee Division, even as that proposed in Bill C-55, can, in my opinion, deal with those claims.

Unfounded claims, where they are manifestly unfounded, are not complicated. They are usually comprised of a single cause or incident and can be decided in an expeditious manner within the procedural safeguards set out and enunciated in those principles.

The need to restrict access to the system is based, wrongly in my view, on the notion that it is easier and more expeditious to deny access than to hear the claimant out. Everything we have heard about safe third countries, the credible basis test, this whole litany of problems, is based on the fact that you want to control access to the system.

I feel that you should have universal access. If a person wants to make a claim, he should make a claim. It is a lot more expeditious to hear the claim than to go through this litany of tests to keep him/her out of the process.

I say that, partly because I believe it but partly as a manager. How do you manage a flow of cases?

The more you want to keep someone out of the system, the more I want to get someone into the system. It was raised earlier by Senator Spivak with respect to the Portugese cases.

For any of us who has heard a Portugese refugee claim, it takes five minutes or less to have that claim explained. It is not a complicated system; it does not require a great deal of agonizing and soul-searching to make a determination.

In my view, an independent decision-maker would be capable of making that type of decision.

When I say "centralized review", given the nature and number of decision-makers who hear these cases across the country, a centralized system will ensure uniformity in decision-making and ensure consistency.

The right to counsel of one's choice is a principle so well established in our law that I believed it would not need repeating before a committee of the Senate. However, I was mistaken.

[*Traduction*]

Ce serait toutefois, peut-être, une solution un peu très simple. Elle n'est sûrement pas proposée, à l'heure actuelle. Oublions donc cette possibilité.

Ceci me ramène à la question que je posais plus tôt: autour de quels principes fondamentaux une telle loi devrait-elle s'articuler?

A mon avis, il y en a quatre: l'accès universel, une audience devant une personne indépendante, habilitée à rendre une décision, un processus d'examen centralisé, et le droit à un conseil.

Un système reposant sur ces principes peut-il fonctionner d'une manière équitable et efficace? Selon moi, oui.

Quand la Cour suprême du Canada nous dit qu'une personne a droit à une audience, il faudrait être raisonnablement certain de son intention.

Une commission d'appel de l'immigration élargie, avec une section du statut, même comme on le propose dans le projet de loi C-55, peut régler ces revendications, selon moi.

Les revendications manifestement sans fondement ne posent pas de difficultés. Elles ont habituellement un motif unique, ou sont motivées par un incident paticulier, et une décision à leur égard peut être prise rapidement, dans les limites établies et énoncées dans ces principes.

La nécessité de limiter l'accès au système s'inspire de l'idée erronée, à mon avis, qu'il est plus facile et plus rapide d'interdire l'accès au système que d'entendre le demandeur. Tout ce que vous avez entendu jusqu'à maintenant, au sujet des pays tiers désignés comme sûrs, du critère du minimum de fondement, et toute la litanie des problèmes s'inspire de la volonté de contrôle l'accès au système.

Je pense que l'accès au système devrait être universel. Celui qui veut faire une revendication devrait en avoir le loisir. Il est beacoup rapide d'entendre sa revendication que d'appliquer toutes ces analyses et tous ces critères, pour tenter de lui interdire l'accès au processus.

Je dis cela, en partie, parce que j'y crois, et, en partie, parce que je suis gestionnaire. Comment gérer une telle masse de cas?

Plus on tente de tenir quelqu'un à l'écart du système, plus il demande de ressources. C'est une question qu'a soulevée, plus tôt, la sénatrice Spivak, en évoquant le cas des Portuguais.

Quand on sait en quoi consiste la revendication d'un Portugais, il faut moins de cinq minutes pour l'expliquer. Le système n'est pas compliqué; il n'exige pas tellement d'acrobaties, pour arriver à une décision.

Une personne indépendante, habilitée à le faire, pourrait rendre ce genre de décision.

Quand je dis «examen centralisé», je pense que compte tenu de la compétence et du nombre de personnes qui entendent ces causes dans tout le pays, un système centralisé assurera l'uniformité dans les décisions.

J'aurais cru que le droit à un conseil de son choix est un principe tellement reconnu dans nos lois qu'il ne serait pas nécessaire de le justifier devant un comité du Sénat. Mais je me trompais.

[*Text*]

In denying a claimant an unfettered right to a counsel of his choice, Bill C-55 is fundamentally flawed, and will be vulnerable to a court challenge.

If you were to take it outside the context of a refugee bill, surely we all believe that if we want to litigate a case, we should be able to choose the lawyer to act on our behalf. Appointing counsel who either does not have the confidence of the claimant or does not have expertise in the particular field could be the cause of potential conflict, if the claimant wishes other counsel or does not wish to be represented by counsel appointed and paid for by the department.

In my view, the prime focus of Bill C-55 is control: control access, control the appointment of counsel, control the procedure, control the judicial review.

I am not suggesting that control is not a legitimate concern of the department. The delays inherent in the system, in part, were a product of a system that appeared to be out of control.

Is Bill C-55 a rational response to the concerns of delays and abuse?

The question that was asked was not how we can give full effect to the decision of the Supreme Court of Canada in *Singh*, but how can we do the least to comply with it?

I do not have a Utopian vision of the world. The refugee system that I would like to see in place must be a workable one. If a system is not workable, as Senator Perrault said, it will cause a backlog, and inherent delays and repercussions.

What have we done here? We have now merged a process. We have taken an adjudicator and twinned him with a Refugee Board member, and he is now going to make a decision. But, a refugee determination process is no place for an adjudicator. He is neither trained, nor, as an employee of the department, is he properly capable of making the decision.

If there is a rationale for merging those two separate and distinct functions into one, I have not heard it spelled out in a clear fashion.

If we are to have a refugee determination system, why not have an independent decision-maker—not two, but one.

Why merge these two distinct functions? Why make the adjudicator in control of the process?

What happens if there is a conflict between the adjudicator and the Refugee Board member, not on a question of substance, but on a question of procedure: whether to grant an adjournment or not; whether counsel should be appointed or not.

The bill is silent on that. So, we are creating more problems in a system that could work, I think, much more expeditiously.

I touched on it earlier, but I want to reiterate: What would occur if an adjudicator were to appoint counsel and the claimant were to choose his own?

I can only relate from personal experience. I was retained by a person in an inquiry, and other counsel was appointed by an adjudicator.

[*Traduction*]

En refusant à un demandeur le droit absolu de recourir aux services d'un conseil de son choix, le projet de loi C-55 est fondamentalement erroné, et sera sujet à contestation.

En considérant la chose dans un autre contexte que celui d'un projet de loi intéressant les réfugiés, nous sommes sûrement tous d'accord que pour être en mesure de se défendre, il faudrait pouvoir choisir un avocat pour le faire. Désigner un conseil qui n'aurait pas la confiance du demandeur, ou qui n'aurait pas la compétence nécessaire, pourrait entraîner des conflits, si le demandeur souhaitait être défendu par un autre conseil, ou ne voulait pas être représenté par un conseil désigné et rémunéré par le ministère.

Selon moi, le principal objectif que l'on vise, dans le projet de loi C-55, est de tout contrôler: l'accès, la désignation du conseil, la procédure, l'examen judiciaire.

Je ne dis pas que le contrôle n'est pas une fonction légitime du ministère. Les retards inhérents au système sont en partie le résultat d'un système qui semble hors de contrôle.

Le projet de loi C-55 est une solution rationnelle aux retards et aux abus que l'on constate?

L'important n'est pas tellement de savoir comment appliquer pleinement la décision de la Cour suprême dans la cause Singh, mais comment, à tout le moins, s'y conformer.

Je ne me fais pas une représentation utopique du monde. Le système que je souhaiterais doit être pratique. S'il ne l'est pas, comme le disait le sénateur Perrault, les cas s'accumuleront, avec toutes les répercussions et tous les retards inhérents que l'on peut imaginer.

Qu'avons-nous fait dans le projet de loi C-55? Nous avons fusionné deux éléments. Nous avons adjoint un arbitre à un membre de la Section du statut, et c'est désormais lui qui rendra une décision. Mais un arbitre n'a pas sa place dans le cadre d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié. Il n'a pas la formation voulue, et, en tant qu'employé du ministère, il n'est pas habilité à rendre la décision.

S'il y a une raison logique pour fusionner en une ces deux fonctions distinctes, je ne l'ai pas entendu énoncer d'une manière explicite.

Pourquoi ne pas s'en remettre à une personne indépendante habilitée à rendre une décision—pas deux, mais une seule.

Pourquoi fusionner ces deux fonctions distinctes? Pourquo donner à l'arbitre le contrôle du processus?

Q'advient-il s'il survient un différend entre l'arbitre et l membre de la Section du statut, pas forcément sur une question de fond, mais sur une question de procédure: décider d'u ajournement ou non; décider s'il faudrait désigner un conse ou non?

Le projet de loi reste silencieux là-dessus. Nous limiton donc davantage un système qui pourrait être beaucoup plu rapide, selon moi.

J'ai abordé la question, plus tôt, mais je voudrais y reveni qu'arriverait-il si un arbitre désignait un conseil, et si l demandeur choisissait son propre conseil?

Je ne peux que relater une expérience personnelle pou répondre à cette question. Une personne avait retenu mes se

[*Text*]

Not wishing to withdraw from the process, having been requested to do so by the adjudicator who had appointed counsel even though the client wished me to act, I was ordered arrested by the adjudicator.

That is in the record. I do not want to bore you with the details, but that is the kind of conflict that could very well arise.

I would like to touch on some specific provisions of Bill C-55.

First, there is Section 38.7, which provides for removal of members of the board and RSAC, without compensation. I would refer to a comment made by Professor Rathusney, much more learned in the law than I.

This provision basically allows the government to relieve a person, a former member of the board, from his position, without any compensation.

Professor Rathusney said: This provision is offensive in its arbitrary removal of the common-law rights of the individuals affected. In this respect, it could well contravene the substantive due process requirements in Section 7 of the Charter. What is the justification for this in a free and democratic society? However, in addition, this provision casts a shadow over the independence of the Board; in effect, all current members are subject to dismissal. Surely, this is a serious threat to the institutional independence of the Board and RSAC. A challenge could well be launched, not only on the procedural requirements of Section 7 of the Charter but also on basic administrative law principles.

So, there is a provision in the bill which I find difficult to comprehend: to dismiss, without compensation, present sitting members of both the Board and RSAC. I think that Professor Rathusney is correct, that it may involve a Charter challenge.

This Committee has heard about the restricted access to the Federal Court. I am talking about limiting access to the Federal Court, not just to refugee claimants, but to Canadian citizens and landed immigrants.

The department, in attempting to insulate itself from judicial review—as no other department in the government has attempted to do—is in a position which we find very difficult to accept.

How did this provision get into the bill? It is non-refugee.

We asked the Department of Justice if they asked for the provision to be put in. In a letter from the Deputy Minister to our Chairman, they answered that this policy relating to the Immigration Act came within the responsibilities of the Minister of Employment and Immigration, and that they were the ones responsible for it.

We asked the department why that provision was there.

[*Traduction*]

vices à l'occasion d'une enquête, et l'arbitre avait désigné un autre conseil.

Parce que j'avais refusé de me retirer, après que l'arbitre qui avait désigné un conseil, malgré que le client voulait que je le représente, me l'ait demandé, il a ordonné que je sois arrêté.

Cette petite anecdote est relatée au procès-verbal. Je ne veux pas vous ennuyer avec les détails, mais c'est le genre de conflit qui pourrait très bien se produire.

Je voudrais parler un peu de quelques dispositions précises du projet de loi C-55.

Il y a tout d'abord le paragraphe 38.7, où il est question de la cessation des fonctions des anciens commissaires et des membres de l'ancien comité, sans réparation. Je vous citerai une observation qu'a faite M. Rathusney, qui est beaucoup plus versé que je ne le suis en matière juridique.

Cette disposition permet au gouvernement de relever de ses fonctions un ancien commissaire, sans réparation sous quelque forme que ce soit.

M. Rathusney disait: Cette disposition est offensante de par sa dénégation arbitraire des droits que reconnaît le droit commun aux personnes en cause. À cet égard, il se pourrait qu'elle contrevienne aux exigences stipulées à l'article 7 de la Charte. Comment un tel geste peut-il se justifier dans une société libre et démocratique? En outre, cette disposition laisse planer un doute au sujet de l'indépendance de la Commission, car tous ses membres actuels sont susceptibles d'être démis de leurs fonctions. Il ne fait aucun doute qu'elle constitue une grave menace pour l'indépendance institutionnelle de la Commission et du Comité. Une contestation pourrait être faite, non seulement en invoquant les modalités de l'article 7 de la Charte, mais aussi les principes fondamentaux du droit.

Le projet de loi contient donc une disposition dont je comprends mal le bien-fondé: on relève de leurs fonctions, sans réparation, les membres actuels de la Commission et du Comité. Je pense que M. Rathusney a raison de dire que cela peut donner lieu à une contestation en vertu de la Charte.

On vous a parlé de la difficulté que pose la limite que l'on impose à l'accès à la Cour fédérale. On en limite l'accès, non seulement aux demandeurs de statut de réfugié, mais aussi aux citoyens canadiens et aux résidents permanents.

Le ministère, en tentant de se prémunir contre l'examen judiciaire—comme aucun autre ministère ne l'a jamais fait auparavant—se place dans une position que j'ai beaucoup de mal à accepter.

Comment peut-on justifier la présence de cette disposition dans le projet de loi? Elle n'a rien à voir avec les réfugiés.

Nous avons demandé au ministère de la Justice s'il avait demandé d'inscrire cette disposition dans le projet de loi. Dans une lettre qu'il adressait à notre président, le sous-ministre répondait que cette politique ayant trait à la Loi sur l'immigration relevait exclusivement du ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Nous avons demandé au ministère pourquoi cette disposition était là.

[*Text*]

The department, in a letter to the then Chairperson of the Immigration Section in British Columbia, said that the decision to move in this direction was based on the experience of a growing number of applications for reviews of decisions of Adjudicators, Immigration Officers, and other officials, many of which were frivolous and designed only to prevent removal from Canada.

Again, the "abuse" argument, in another form.

We asked the Federal Court for their experience. Are these immigration cases backlogging the court?

The statistics for 1986 indicate a total of 7600 Federal Court of Appeal cases. I will just give you basic average percentages. Federal Court of Appeal cases amounted to 900, about 12 per cent of the load; Trial Division accounted for 6600, about 87 per cent of the load.

What percentage of those could be attributed to immigration applications under Section 18? The figures I have show that Section 18 applications amounted to approximately 4 per cent.

In the Federal Court of Appeal, the Section 28 applications amounted to 46 per cent of the total, being about 428 cases; of that percentage, 60 per cent were immigration cases.

At a recent meeting, the Associate Chief Justice was present and was asked about this abuse of the Federal Court system. He said that, as far as he was concerned, the system was operating and functioning and there was no backlog, there was no abuse, people could get into Federal Court, get access, get a remedy, or not, within a relatively short period of time. They were not experiencing any particular delays in that regard.

In that context, the "abuse" argument is certainly unwarranted. I can only assume that the Department wants to insulate itself from judicial review. If they want that, they should say it, and not, in the guise of a refugee bill, indicate that we have to cope with these applications because they are not allowing us to discharge our function.

The real issue is: Will Bill C-55, as presently drafted, work? Do we have a workable bill?

Leaving aside for the moment the details, inasmuch as it places the Department in conflict with every non-governmental organization that deals with refugees, including the Bar Association, my prognosis for the effective operation of this bill is not an optimistic one, because there is no common ground: the department on one side, and everyone else, as far as I know, on the other.

That does not necessarily mean that the bill is all bad, but it does not necessarily mean that all the representations on the other side are all wrong.

Thank you.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: I am afraid I did not understand your last reference.

[*Traduction*]

Dans une lettre adressée au président de l'époque de la Section de l'immigration en Colombie-Britannique, le ministère disait que la décision d'adopter cette voie s'inspirait d'un nombre croissant de demandes de réexamen de décisions rendues par des arbitres, des agents d'immigration et d'autres fonctionnaires, dont une bonne partie s'inspirait de raisons frivoles, et n'avait pour but que d'empêcher le renvoi du Canada.

C'est encore l'argument de l'abus qui refait surface, sous une autre forme.

Nous avons demandé à la Cour fédérale si ces causes d'immigration s'accumulaient chez elle et nuisaient à ses travaux.

Les statistiques révèlent qu'en 1986, 7 600 appels ont été portés devant la Cour d'appel fédérale. Je ne vais vous donner que des pourcentages moyens. Neuf cents appels ont été portés à la Cour d'appel fédérale, soit 12 pour cent de la totalité des appels, et la Division de première instance en a reçu 6 600, soit environ 87 pour cent.

Les chiffres que j'ai démontrent que les demandes en vertu de l'article 18, les demandes en matière d'immigration, ont représenté environ 4 pour cent de l'ensemble.

À la Cour d'appel fédérale, les demandes en vertu de l'article 28 ont représenté 46 pour cent de la totalité des demandes, soit environ 428 causes; et, de ce pourcentage, 60 pour cent étaient des causes d'immigration.

À une récente réunion, où il assistait, on demandait à l'adjoint du juge en chef ce qu'il pensait de cette question d'abus du système de la Cour fédérale. Il a répondu que le système fonctionnait bien, qu'il n'y avait pas d'accumulation de cas, qu'il n'y avait pas d'abus, que les gens pouvaient s'adresser à la Cour fédérale, obtenir d'être entendu, avoir gain de cause ou non, dans un temps relativement court. Il ne semblait pas y avoir de retard particulier à cet égard.

Ceci dit, l'argument de l'abus n'est sûrement pas justifié. La seule explication valable est que le ministère veut s'isoler de l'examen judiciaire. Si c'est ce qu'il veut, il devrait le dire, et ne pas le faire sous le couvert d'un projet de loi sur les réfugiés, en disant qu'il doit faire face à toutes ces demandes parce qu'on ne lui permet pas de s'acquitter de ses fonctions.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-55 va-t-il permettre d'atteindre l'objectif? Ce projet de loi est-il pratique?

En oubliant les détails, pour l'instant, puisqu'il place le ministère en conflit avec toutes les organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux réfugiés, y compris l'Association du barreau, je ne suis pas tellement optimiste en ce qui a trait à l'efficacité de ce projet de loi, parce qu'il ne rallie pas les principaux intervenants: il y a le ministère d'un côté, et tous les autres de l'autre, selon moi.

Cela ne signifie pas pour autant que le projet de loi est complètement mauvais, mais cela ne veut pas non plus forcément dire que toutes les représentations de l'autre côté sont erronées.

Merci.

La présidente: Madame la sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: Je n'ai pas très bien compris votre dernière observation.

[*Text*]

Is it your view that Bill C-55 will not work, in terms of efficiency? Will it not reduce the time that people are in the refugee determination process from two-to-five years to eight-to-ten months, or whatever the figure is?

What is your view?

Mr. Zaifman: It may reduce the time, but a bill which would allow for universal access could be set up to reduce the time in the same fashion. Right from the start, you will have serious and consistent challenges to the bill on constitutional grounds. It only takes one victory to scuttle the whole process.

We have the Supreme Court of Canada telling us something, and it is, in my view, that every refugee claimant is entitled to an oral hearing.

If it winds its way through the Federal Court on Day One of the implementation of Bill C-55 and a Federal Court Judge says that he agrees on the oral hearing aspect, you will not have a Bill C-55. But, that may not happen.

I know this committee has heard from constitutional experts. I heard one testify that Bill C-55 could not pass a first year constitutional law class. That may be right or that may be wrong.

Senator Spivak: Not on the basis that everyone is entitled to an oral hearing.

Is that what you are saying?

Mr. Zaifman: That may be one basis. Perhaps I am too simplistic in my approach, but when the Supreme Court of Canada says something, I take it that it knows what it is talking about. If it says that everyone should have an oral hearing on the merits of their claim, let's give them an oral hearing on the merits.

Why are we expending so much time and energy not giving them an oral hearing?

Will it speed up the process? Sure, if you turn people around, it may. But, what you will have is just the way the bill works: the appointment of counsel: "If the counsel of his choice is not available within two days, we will appoint a counsel."

That counsel may not have the confidence of the claimant, so you will have an issue joined where there is counsel appointed by the adjudicator and counsel retained by an immigrant aid society or by the client. Right away, the issue is joined: who acts for the person?

Every access hearing will take more time than the actual claim itself, because you are dealing, to a certain extent, with a different issue.

My feeling is that it will be faster, but anything would have been faster than what we have now.

Senator Spivak: What puzzles me, in spite of hearing all the testimony, is this: who are we actually out to deter, in terms of who are the abusers?

[*Traduction*]

Vous dites que le projet de loi C-55 ne sera pas efficace? Mais ne réduira-t-il pas la durée, actuellement de deux à ciunq ans, à huit à dix mois?

M. Zaifman: Oui, peut-être, mais un projet de loi dans lequel on accorderait un accès universel au système pourrait en faire autant. Il faut tout d'abord se dire que le projet de loi fera l'objet de graves contestations partant de raisons à caractère constitutionnel. Une seule victoire peut remettre en question tout le processus.

La Cour supprême du Canada nous dit que chaque demandeur a le droit à une audition orale.

Dès le premier jour où le projet de loi C-55 entrera en vigueur, s'il advenait qu'un juge de la Cour fédérale se dise d'accord à propos de l'audition orale, ça en serait fait du projet de loi C-55. Mais cela n'arrivera peut-être pas.

Je sais que vous avez reçu des experts en matière constitutionnelle. J'en ai entendu un dire que le projet de loi C-55 ne passerait pas l'épreuve de la première année en droit constitutionnel. C'est peut-être vrai, et ce ne l'est peut-être pas.

Le sénateur Spivak: Mais pas à cause de l'audition orale, n'est-ce pas?

M. Zaifman: Ce pourrait être le cas, oui. Je suis peut-être un peut trop simpliste dans mon approche, mais quand la Cour suprême dit quelque chose, je suppose qu'elle sait de quoi elle parle. Si elle dit que tous devraient avoir droit à une audition orale, selon le bien-fondé de leur revendication, qu'attendons-nous pour le faire.

Pourquoi fait-on ainsi des pieds et des mains pour le leur refuser?

Parviendra-t-on à accélérer le processus? Bien sûr, si l'on renvoie les gens. Mais c'est comme cela que fonctionne le projet de loi: la désignation d'un conseil: «si le conseil de son choix n'est pas disponible dans les deux jours, nous allons désigner un conseil».

Mais ce conseil n'aura peut-être pas la confiance du demandeur. Il y aura donc matière à conflits, lorsqu'un conseil aura été désigné par l'arbitre, et que le client aura retenu les services d'un conseil de son choix. Et c'est là que survient la difficulté: qui représente le demandeur?

Chaque audience visant à déterminer la possibilité d'accès à la procédure prendra plus de temps que l'audience de la revendication même, parce qu'il s'agit, dans une certaine mesure, d'une question différente.

J'ai l'impression que le processus sera plus rapide, mais n'importe quel processus serait plus rapide que celui que nous avons à l'heure actuelle.

Le sénateur Spivak: La question à laquelle je ne suis pas encore parvenue à répondre, malgré les témoignages que nous avons reçus, est ceci: qui cherche-t-on vraiment à décourager? Qui abuse du système?

[*Text*]

Looking at the eligibility screen, it does not seem to me that those are the people who the Canadian public, as a whole, thinks are the abusers; that is, people who may come from a safe third country who are genuine refugees, but may not need Canada's protection.

I think the people who Canadians think are abusing the system are those people who are really immigrants but who are using the refugee process as a back door, and they are caught in the "credible basis" situation.

Leaving aside the eligibility screening process, what do you think of that particular procedure in terms of an oral hearing?

I do not really understand the difference between the credible basis screening hearing or the hearing itself, in principle.

Could you comment on that.

Mr. Zaifman: I do not understand it myself. You are faced with a real situation, and you have to go to one of these credible basis hearings. I would put in every piece of information, every expert witness, everything I could raise, not just on the specifics of the claim but in a general sense.

I do not see that much of a difference between the two hearings, in a practical sense.

If you are going to present a position and you have to meet some threshold test, you are going to give that decision-making body everything you have; if you do not, you may not meet the threshold test.

If you are successful, you are going to do it again. So, you are really doing it twice.

Senator Spivak: You said earlier that it would only take five minutes for an experienced adjudicator to know that a claim was manifestly unfounded.

Let's take the Portugese, because that is the example that comes readily to mind. Those sorts of people would be deterred by this bill. Whether or not they would be deterred under another process is a hypothetical question.

But, that is not a bad part of the bill, in terms of deterring those people who ought not to be abusing the system, in that they ought to apply as immigrants rather than attempting to come to Canada in that fashion.

Mr. Zaifman: I think the distinction is not that you do not want to deter manifestly unfounded claims; the question is: How do you do it?

Bill C-55 says that you do it by restricting access. I say you do it by giving them the oral hearing, because the time frames will be the same. You will reach the same point, more or less.

This is not a new revolutionary concept that I have developed. It was developed by the Commons Committee itself.

I can remember sitting in a meeting discussing time frames, and how it would work. We astounded ourselves; it was a lot faster than any of us wanted.

[*Traduction*]

Quand je considère le processus d'admissibilité, je n'ai pas l'impression qu'il vise les gens que la population canadienne considère comme des personnes qui abusent du système; c'est-à-dire des gens qui peuvent venir de pays tiers désignés comme sûrs, et qui sont des réfugiés authentiques, mais qui n'ont peut-être pas besoin de la protection du Canada.

Je pense que la population canadienne considère davantage que ce sont ceux qui sont en réalité des immigrants, et qui profitent du processus destiné aux réfugiés sans y avoir droit, qui abusent du système.

Que pensez-vous du processus de l'audition orale?

Je ne comprends pas vraiment la différence entre l'audition préliminaire, visant à déterminer s'il y a un minimum de fondement, et l'audience même, en principe.

M. Zaifman: Je ne la comprends pas plus que vous. On fait face à une situation réelle, et il faut se présenter à l'une de ces audiences visant à déterminer un minimum de fondement à la revendication. J'utiliserais tous les moyens possibles, toute l'information et tous les experts disponibles, non seulement au sujet des détails de la revendication, mais aussi dans un sens général.

Je ne vois pas tellement de différence entre les deux audiences en pratique.

Pour faire valoir sa cause, et faire en sorte qu'elle soit jugée recevable, il va falloir donner tout ce que l'on a à cette entité décisionnaire; si on ne le fait pas, on risque de ne pas être entendu.

Et si l'on réussit à la première audition, il va falloir encore répéter la performance, parce qu'il y en a une deuxième.

Le sénateur Spivak: Vous avez dit, plus tôt, qu'il ne faudrait que cinq minutes à un arbitre d'expérience pour constater qu'une revendication est manifestement sans fondement.

Prenons le cas des Portugais, parce que c'est l'exemple qui me vient le plus facilement à l'esprit. Ces gens seraient rejetés par ce projet de loi. Ce ne serait peut-être pas le cas dans le contexte d'un autre processus.

Mais il n'est pas si mauvais que cela que le projet de loi décourage des gens qui ne devraient pas abuser du système, et qui devraient plutôt demander d'être reçus en tant qu'immigrants.

M. Zaifman: La difficulté n'est pas tellement l'élimination des revendications manifestement sans fondement, comme la façon de le faire.

Le projet de loi C-55 dit que c'est en limitant l'accès. Je prétends que ce sera aussi long. La situation ne changera pas tellement.

Cette idée n'a rien de neuf; elle a été mise de l'avant par le Comité des communes même.

Je me souviens d'avoir participé à une réunion où nous discutions du temps que cela prendrait et de la façon dont la procédure s'articulerait. Nous nous sommes étonnés nous-même; c'était beaucoup plus rapide que tout ce que nous aurions pu souhaiter.

[*Text*]

If you look at the refugee processes and the means of recruitment and selection—which I do not believe is the proper use of the refugee determination system—we landed in Canada, under this backlog, thousands of refugee claimants who we felt were good immigrants. That is the ultimate irony of the whole thing.

By the nature of circumstances, the two streams have become merged, and we have to separate them.

You asked before who was hurt by the backlog. I have never had a client hurt by the backlog, in that sense. But, there should be a certain integrity in the system. I think Bill C-55 is a "make work" project for lawyers, from beginning to end. I would much rather see, at great personal cost to myself, that being eliminated.

Senator Spivak: Let me ask you about the immigration process. Is that backlogged? What is wrong with the immigration process? Is it the backlog of the refugee determination process that is not permitting the immigration process to function efficiently?

Mr. Zaifman: I think they are separate functions. But, you are dealing with a department which, to a certain extent, has been perennially understaffed. We want more people. It is the age-old argument. We want more numbers with the same, or fewer, people. Flows are coming from outside the country; we are landing people from inside the country. The department is really part of another department.

It is not organizationally set up, although some of the most conscientious and hard-working civil servants I have ever met work in that department and have a genuine concern.

The immigration question is a whole new topic that I would love to deal with one day. But, I do not think we have time today.

Senator Spivak: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Hébert, please.

Senator Hébert: At the beginning of your presentation you mentioned your concern about the fact that this whole hearing will be heard by an adjudicator, which you do not think is proper. You finally conclude that one member of the Refugee Board would satisfy you.

Why not two members? It is so important at this point. A human life may be in jeopardy.

We all realize that these members, although they will be chosen with a lot of care, are, nevertheless, political nominations. They may be good at times and bad at times.

Would it not be prudent to have two Refugee Board members, as other groups have suggested?

Mr. Zaifman: I offer that suggestion in the context of a centralized review. It would be prudent to have two, or perhaps three, as some have suggested. I am trying to present the com-

[*Traduction*]

Si vous examinez les processus destinés aux réfugiés, et les méthodes de recrutement et de sélection—ce qui n'est pas ce à quoi devrait servir le système de reconnaissance des réfugiés—vous constaterez que nous avons admis au Canada, dans tous ces cas, des milliers de revendicateurs du statut de réfugié que nous considérions comme de bons immigrants. C'est là toute l'ironie.

Les circonstances ont fait en sorte que les deux systèmes se sont fusionnés, et nous devons les séparer.

Vous demandiez plus tôt à qui l'accumulation des cas faisait du tort. Je n'ai jamais eu un client qui en ait tellement souffert. Mais il devrait y avoir une certaine intégrité dans le système. Je pense que le projet de loi C-55 est un projet destiné à donner du travail aux avocats, de la première à la dernière page. Bien que ce ne soit pas dans mon intérêt, je préférerais de beaucoup qu'il n'en soit pas ainsi.

Le sénateur Spivak: Accuse-t-on aussi du retard dans le processus de l'immigration? Qu'est-ce qui ne va pas dans ce processus? Est-ce l'accumulation dans le processus de reconnaissance des réfugiés qui empêche celui de l'immigration d'être efficace?

M. Zaifman: Je pense que ce sont deux fonctions distinctes. Mais c'est un ministère qui a toujours manqué de personnel, dans une certaine mesure. On veut davantage de personnel. C'est toujours la même rangaine. On veut traiter davantage de cas avec moins de gens. Il y a des gens qui nous arrivent de l'extérieur du pays; nous réglons certaines situations de l'intérieur du pays. Le service fait vraiment partie d'un autre ministère.

Il n'est pas bien organisé, malgré qu'il faille reconnaître que les fonctionnaires les plus consciencieux et les plus travailleurs qu'il m'ait jamais été donné de rencontrer travaillent dans ce ministère, et qu'ils ont vraiment à cœur leur travail.

La question de l'immigration est un autre sujet dont je voudrais bien discuter un jour. Mais je ne pense pas que nous en ayons le temps aujourd'hui.

Le sénateur Spivak: Merci, madame la présidente.

La présidente: Monsieur le sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Au début de votre exposé, vous nous faisiez part de votre inquiétude au sujet du fait que l'audition sera menée par un arbitre, ce que vous ne croyez pas approprié. Vous dites qu'un membre de la Section du statut ferait davantage votre affaire.

Pourquoi pas deux membres? La chose est si importante, à cette étape. Une vie humaine peut être en jeu.

Nous savons tous que les nominations de ces membres seront des nominations politiques, malgré qu'ils seront choisis avec grand soin. Mais ils ne seront pas toujours de compétence égale.

Ne serait-il pas plus sage que ce soit deux membres de la Section du statut, comme d'autres groupes l'ont proposé?

M. Zaifman: Je fais cette suggestion dans le contexte d'une fonction centralisée. Il serait peut-être sage qu'il y ait deux membres, en effet, ou peut-être même trois, comme certains

[*Text*]

mittee with what I would consider to be an approach consistent with experiences in other contexts.

When you go to court for a civil or criminal trial, you are only entitled to one judge.

Senator Hébert: But, they are judges; we are not dealing with judges.

Mr. Zaifman: I am mindful of the fact that the quality of the appointment is important. I have not really addressed that.

When you have a centralized review mechanism in place, sort of an appeal board within that group, it would not appreciably delay the process. I find that acceptable. Our goal is to make the system work.

To my mind, having a two-member hearing is like saying that we really want the adjudicator to decide all these things, but we do not think we can politically do that. So, we have added the adjunct of a Refugee Board member.

On the one hand the adjudicator makes one decision, and then we switch to another mode. Let the adjudicator determine an infraction of the Immigration Act, as he does now, and let an independent decision-maker determine the refugee issue.

If my colleagues feel that two members would be better than one, possibly they are right. But, we have to live in the real world and we must choose the members carefully. I have a little more faith in the quality of the appointments, because I have seen the quality of the appointments to the Immigration Appeal Board by all political parties, and they have been good, generally speaking.

I would take that risk. I would rather have that, with a centralized panel, than the system that we have now.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Perrault, please.

Senator Perrault: In your testimony, you were rather concerned about the lack of adequate legal counsel for some of these alleged refugees. I took it that your source of concern was that the government would appoint legal counsel.

Are you advancing the proposition that the claimant should have the right to obtain legal counsel through Legal Aid or through the Bar Association, or from some area with less proximity to government?

Mr. Zaifman: I believe that the claimant, as any other litigant, should be entitled to counsel of his choice. I do not think any of us would like to go into any kind of a proceeding being represented by counsel in whom we did not have confidence.

There may be some minor delays in terms of obtaining counsel of your choice, but the point we must remember is that, since the delays are so long now in the present system, in the revised system a delay of a month or two would certainly not cause such great concern.

It is a fundamental principle that is accepted in other contexts. It is not new. To force someone into making a hasty decision, because you are going to speed the process along, to me, departs from an accepted principle.

[*Traduction*]

l'on proposé. J'essaie de présenter au Comité une possibilité qui s'inspire d'expériences dans d'autres contextes.

À un procès au civil ou au criminel, il n'y a qu'un juge.

Le sénateur Hébert: Ce sont des juges, oui, mais pas dans le cas qui nous occupe.

M. Zaifman: Je suis conscient que la qualité de la nomination est importante. Mais je n'y ai pas tellement songé.

Qu'il y ait un mécanisme d'examen centralisé, un comité d'appel au sein de ce groupe, ne retarderait pas tellement le processus. Ceci me paraît acceptable. Notre objectif est de faire en sorte que le système soit efficace.

Selon moi, avoir décidé qu'il y aurait deux membres aux auditions signifie que l'on veut vraiment que ce soit l'arbitre qui décide, mais qu'on ne peut pas se le permettre, sur le plan politique. On a donc décidé d'ajouter un membre de la Section du statut.

L'arbitre rend une décision, et l'on passe ensuite à un autre mode. L'arbitre détermine s'il y a infraction à la Loi sur l'immigration, comme à l'heure actuelle, et un décisionnaire indépendant se prononce sur la question relative aux réfugiés.

Si mes collègues ont l'impression que deux membres seraient mieux qu'un seul, ils ont probablement raison. Mais nous devons demeurer réalistes, et choisir les membres avec soin. J'ai un peu plus confiance en la qualité des nominations, pour avoir constaté celle des nominations de tous les partis politiques à la Commission d'appel de l'immigration. En général, elles ont toutes été bonnes.

Je serais disposé à courir ce risque. Je préférerais cela, avec un comité central, au système que nous avons à l'heure actuelle.

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

La présidente: Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Au cours de votre témoignage, vous avez soulevé certaines craintes au sujet des conseils. Je suppose que votre inquiétude part du fait que ce sera le gouvernement qui désignera un conseil.

Vous proposez que le demandeur puisse avoir le droit d'obtenir un conseil par l'entremise de l'aide juridique ou de l'Association du barreau, ou d'une autre source moins proche du gouvernement?

M. Zaifman: Je crois que le demandeur, comme toute autre partie à un litige, devrait avoir droit au conseil de son choix. Je pense qu'aucun d'entre nous ne voudrait s'engager dans une procédure où il serait représenté par un conseil en lequel il n'aurait pas confiance.

Obtenir le conseil de son choix pourrait peut-être entraîner quelques légers retards, mais comparativement à la situation actuelle, un retard d'un mois ou deux, dans le nouveau système, ne provoquerait sûrement pas tellement d'inquiétudes.

C'est un principe fondamental qui est accepté dans d'autres contextes. Il n'est pas nouveau. Forcer quelqu'un à prendre une décision à la hâte, parce que l'on veut accélérer le processus, n'est pas conforme au principe reconnu.

[*Text*]

Senator Perrault: Presumably, many of these refugees would lack financial resources of their own. In other words, the costs of those legal services would be assumed by the state.

Mr. Zaifman: They would be borne in the same way as they are now. Perhaps I should touch on that point, because it is particular to the Manitoba context.

In Manitoba, a refugee claimant is entitled to Legal Aid. But, before a certificate is issued by Legal Aid, the lawyer handling the case must give an opinion on the merits of the case.

The difficulty that arises in that context is that, if you are faced with someone who has an unfounded claim, you cannot give that opinion.

Most of us can tell whether a case is good or not. And I think that would continue.

Those people who have manifestly unfounded claims would not be eligible for that type of system. They would have to retain a lawyer on their own.

Generally, lawyers have acted on behalf of communities and refugee aid groups who have been active in this area, and I think that can continue.

Senator Perrault: These legal representatives would be present at the hearing to assist the claimant in cross-examination.

Mr. Zaifman: That is right. I am not concerned about that issue.

Senator Perrault: Thank you.

The Chairman: Mr. Zaifman, would the adjudicator be the first person that the claimant would see, if we were to go the universal access route? Would that person merely act as an immigration officer?

Mr. Zaifman: A person making a refugee claim, either at a port of entry or after he has arrived, would appear at the port of entry and say: "I am a refugee claimant."

A hearing would then be convened, where his right to admissibility into the country would be determined.

The Chairman: Just dealing with the admissibility, what is in there? Is it some of the criteria that is now in the eligibility section?

Mr. Zaifman: I would eliminate that.

The Chairman: Entirely? None of those criteria are significant insofar as admissibility itself is concerned, in your view?

Mr. Zaifman: Admissibility into the system or admissibility into Canada? That is the key question.

A person may be inadmissible into Canada for various reasons: he does not have a visa; he has arrived without documentation; he wants to make a refugee claim. So, he is not a genuine visitor.

The Chairman: We are talking about the refugees who often arrive without proper documentation.

[*Traduction*]

Le sénateur Perrault: On peut supposer que les ressources financières d'un grand nombre de ces réfugiés seraient plutôt faibles. Il faudrait donc que ce soit l'État qui règle la facture.

M. Zaifman: Ce serait comme à l'heure actuelle. Je devrais peut-être m'attarder un peu là-dessus, parce que la situation est particulièrement intéressante au Manitoba, à cet égard.

Au Manitoba, une personne qui revendique le statut de réfugié a droit à l'aide juridique. Mais avant que l'aide juridique ne donne son autorisation, l'avocat à qui la cause est confiée doit donner un avis sur son bien-fondé.

La difficulté qui survient, dans ce contexte, c'est que lorsque l'on a affaire à une revendication sans fondement, on ne peut donner cet avis.

La plupart d'entre nous pouvons dire si une cause est bonne ou non. Et je pense qu'il en serait encore ainsi.

Les gens dont la revendication serait manifestement sans fondement ne pourraient pas obtenir l'assistance de l'aide juridique. Ils auraient à retenir eux-mêmes les services d'un avocat.

D'une manière générale, il y a eu des avocats qui ont représenté des collectivités et des groupes d'aide aux réfugiés qui sont actifs dans ce domaine, et je pense que cela peut continuer.

Le sénateur Perrault: Ces représentants juridiques seraient présents à l'audition pour aider le demandeur au moment du contre-interrogatoire.

M. Zaifman: C'est juste. Cela ne m'inquiète pas tellement.

Le sénateur Perrault: Merci.

La présidente: Monsieur Zaifman, si nous adoptions le principe de l'accès universel, l'arbitre serait-il la première personne que le demandeur rencontrerait? Cette personne jouerait-elle en quelque sorte le rôle d'un agent d'immigration?

M. Zaifman: Une personne qui revendiquerait le statut de réfugié, que ce soit à un point d'entrée ou après son arrivée, se présenterait au point d'entrée en disant: «Je revendique le statut de réfugié».

Il y aurait alors une audition, où l'on déterminerait son droit d'être admise au pays.

La présidente: Et à propos de l'admissibilité? Appliquerait-on les critères établis dans l'article en question?

M. Zaifman: Non, je les éliminerais.

La présidente: Au complet? Aucun de ces critères n'est valable, en ce qui a trait à l'admissibilité, selon vous?

M. Zaifman: À l'admissibilité dans le système, ou au Canada? C'est là toute la question.

Il y a diverses raisons qui peuvent justifier qu'une personne ne soit pas admissible au Canada: il peut arriver qu'elle n'ait pas de visa, qu'elle soit arrivée sans document, et qu'elle veuille revendiquer le statut de réfugié. Elle n'est donc pas un visiteur authentique.

La présidente: Nous parlons des réfugiés qui arrivent souvent sans les documents appropriés.

[*Text*]

Mr. Zaifman: In some ways, that is a separate issue. At the risk of simplifying it, when a person wants to make a refugee claim, he does that perhaps at the port of entry, and then a hearing is convened.

To my mind, if a person goes directly to the Refugee Board member and is subsequently found not to be a refugee, whether his admissibility is determined at that time or at the the date of entry is of no consequence, in my mind.

I feel the key issue is: Will his claim be heard on the merits?

When a person arrives in the country, with the number of full-time and part-time members on the board and using the resources presently allocated, surely we could devise a system so that those claims could be heard as expeditiously as possible.

Our target is those claims which are delaying the system. If you turn around a number of Portugese refugees in a short period of time—we are talking six to eight months—the flow of those claims will diminish, because people will come back. If there is no barrier to access, you do not have to determine eligibility. But, that is a fundamental issue to me, and a key part to the bill.

The department thinks that if you deny access, you will speed up the process. As you can see, in working through the third country lists and the "credible basis" tests, those are not, to my mind, that effective in dealing with the flow.

If you must push people through a system, you have to put them in a line and let them go; every time you take a zig or a zag, it causes a further delay. If they have a claim, let them make it.

The Chairman: So, as soon as possible, they go into the oral hearing process.

Mr. Zaifman: Yes. Under the system that we have devised, there would be time frames within which things would occur, in order to ensure an orderly flow. What I am saying is that you could do both.

The details of how it could be done is something that people will disagree on, as Senator Hébert pointed out. Should it be a one-person or a two-person hearing?

To me, those are details. The fundamental principles are easier to adopt.

The Chairman: With respect to this unfettered right to counsel, we have heard all sorts of testimony about the mental and psychological state of some of the refugees appearing at our border, in that they cannot speak the language and are unable to communicate.

Who is going to tell them that this person should have your confidence and this person has the expertise? How is that selection made, in practical terms?

Mr. Zaifman: In practical terms, there is a fairly extensive refugee network of groups and individuals. Those people who come to this country sooner or later have contact with one of

[*Traduction*]

M. Zaifman: D'une certaine façon, c'est là une autre question. Au risque de trop simplifier, lorsqu'une personne veut revendiquer le statut de réfugié, elle le fait au point d'entrée, et l'on prévoit ensuite une audition.

À mon avis, lorsqu'une personne s'adresse directement à un membre de la section du statut, et qu'il se trouve, par la suite, qu'elle n'est pas un réfugié authentique, que son admissibilité soit déterminée à ce moment-là, ou à la date de son arrivée, n'a pas tellement d'importance.

Ce qui importe, avant tout, c'est que sa revendication soit entendue selon son bien-fondé.

Compte tenu du nombre de membres à plein temps et à temps partiel de la section, et en utilisant les ressources allouées, on pourrait sûrement faire en sorte que ces revendications soient entendues aussi rapidement que possible.

Ce que l'on cherche avant tout à éliminer, ce sont les revendications qui retardent le système. En renvoyant un certain nombre de ces réfugiés portugais en un délai relativement court—de six à huit mois—ces revendications diminueront, parce que les gens reviendront. Si l'accessibilité au système est universelle, on n'a pas à en décider. Mais, pour moi c'est une question fondamentale, et l'un des principaux éléments du projet de loi.

Le Ministère pense qu'en limitant l'accès au système, on en accélérera le processus. On peut facilement constater que l'application de la liste des pays tiers et du critère de minimum de fondement n'aide pas tellement à régler le problème.

Quand on veut que les gens passent par un système, il faut les mettre en file, et les laisser aller; à chaque fois qu'on ajoute une formalité ici, et une autre formalité là, c'est autant de retard d'accumulé. Puisque les gens ont une revendication à faire, permettons-leur de la faire!

La présidente: Ainsi, le plus tôt possible, on les soumet à une audition orale.

M. Zaifman: Oui. Dans le système que nous avons élaboré, il y aurait un certain nombre d'échéances afin que les choses aillent rondement. Ce que je dis, en fait, c'est qu'on pourrait appliquer les deux principes.

Mais tout le monde ne serait pas d'accord sur les détails, comme le disait le sénateur Hébert. Devrait-il y avoir une personne ou deux personnes à l'audition?

Pour moi, ce sont des détails. Les principes de base sont plus faciles à établir.

La présidente: Au sujet du droit absolu à un conseil, nous avons entendu toutes sortes de choses à propos de l'état mental et psychologique de certains des réfugiés qui se présentent à notre frontière, en plus du fait qu'ils ont souvent besoin d'un interprète et qu'ils sont incapables de communiquer.

Qui leur dira qu'ils peuvent se fier à telle ou telle personne, et qu'elle a la compétence nécessaire? Comment cette sélection se fera-t-elle, en pratique?

M. Zaifman: En pratique, il existe déjà un réseau assez important de groupes et de particuliers qui peuvent aider les réfugiés. Tôt ou tard, les gens qui se présentent à notre fron-

[*Text*]

those groups, in which there are people who are familiar with these problems. It may take a while for the person to get the confidence of the group, but once he gets into a group of people who are in similar circumstances, they can then decide whether to use a lawyer recommended by the group, or through some other means.

What you do not do is say: "Here is a lawyer for you. We have appointed him and paid for him; you cannot get anyone else."

I do not see that as a big problem. The community groups are very supportive, and people will find representation and will find people to help them.

The Chairman: Is there usually—and, if not, should there be—somebody at the border at all times to tell the refugee, as he comes across the border: "You are entitled to counsel, and we will have someone advise you."?

Mr. Zaifman: It reminds me of the suggestions made by Rabbi Plaut whereby you should have Refugee Board members stationed at the border to provide assistance, and the like.

I think I would like to see that happening.

The Chairman: Should that be the obligation of the Immigration Officer who hears the claim?

Mr. Zaifman: The obligation is on him now to advise the person of his right to counsel.

There are good things about the present system. People are advised of their right to counsel; they go represented to these hearings. At Mirabel, for example, a refugee claimant is given a list of refugee immigrant aid societies and told to contact them.

The Department, in that context, is helpful. It is not a difficult thing to do, and it does not cost them any money or take any time, which is an important factor.

The Chairman: You gave us some statistics about appeals and trials before the Federal Court. We have had a statistic quoted to us from time to time to the effect that 80 per cent of the people who put in an appeal, in fact, never appear or abandon the appeal; that there are a lot of mischievous appeals set down which clog up the system.

What is your experience or knowledge about that?

Mr. Zaifman: Dealing first with the Trial Division, my experience has been that when someone files that motion, there is a hearing date set in very short order. So, they are usually there. Very few of those are abandoned because of no-show, because in Toronto there is a Motions day once a week and in Winnipeg every two or three months. Those cases go forward.

As to the section 28 appeals, I do not have any clear sense of how many are abandoned.

I really do not know whether that has been a problem.

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: Is there a functioning system elsewhere which might be an example to us, other than those systems

[*Traduction*]

tière viendront en contact avec ces groupes où il y a des gens qui connaissent bien leurs problèmes. Il peut être assez long de gagner la confiance du groupe, mais une fois qu'il est admis dans un groupe de personnes dont la situation est analogue, l'intéressé peut décider de retenir les services d'un avocat recommandé par le groupe, ou d'autres sources.

On ne peut pas dire: «Voici l'avocat que nous avons choisi pour vous. Nous l'avons désigné, et nous allons payer ses honoraires; c'est le seul choix que vous avez».

Je ne vois pas tellement de difficulté. Les groupes communautaires sont très ouverts, et les gens trouveront quelqu'un pour les représenter, et des gens pour les aider.

La présidente: Y a-t-il habituellement quelqu'un, et, sinon, devrait-il toujours y avoir quelqu'un, à la frontière, pour dire au réfugié qu'il a droit à un conseil, et que quelqu'un l'aidera?

M. Zaifman: Ceci me rappelle la proposition du rabbin Plaut, qui disait qu'il devrait y avoir, à la frontière, des membres de la section du statut, pour fournir de l'aide aux gens.

Je souhaiterais bien que cela se fasse un jour.

La présidente: Ceci devrait-il faire partie des obligations de l'agent d'immigration, qui prend note de la revendication?

M. Zaifman: Il doit aujourd'hui informer la personne de son droit à un conseil.

Tout n'est pas mauvais, dans le système actuel. On informe les gens de leur droit à un conseil; ils sont représentés lorsqu'ils se présentent à ces audiences. À Mirabel, par exemple, on remet à celui qui revendique le statut de réfugié une liste de sociétés d'aide aux réfugiés et aux immigrants, et on lui dit d'entrer en communication avec elles.

Le Ministère fait des efforts à cet égard. Ce n'est pas tellement difficile à faire, et cela ne coûte rien et ne demande presque pas de temps, ce qui est un facteur important.

La présidente: Vous nous avez donné quelques chiffres à propos des appels interjetés à la Cour fédérale. On nous a dit à quelques reprises que 80 p. 100 des gens qui font appel, en fait, ne se présentent jamais ou se désistent; qu'il y a bien des appels qui sont faits par malice, et qui bloquent le système.

Que savez-vous à cet sujet?

M. Zaifman: Pour ce qui est de la situation à la division de première instance, je sais que lorsqu'une motion est déposée, une date d'audience est fixée très rapidement. Les gens se présentent donc habituellement à l'audience. Il y a très peu de cas de désistement, parce qu'à Toronto, il y a une journée des motions chaque semaine, et, à Winnipeg, tous les deux ou trois mois. Ces causes sont entendues.

Je ne sais pas vraiment combien d'appels en vertu de l'article 28 font l'objet d'un désistement.

Je ne sais pas si cela a déjà été un problème.

La présidente: Monsieur le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il quelque part ailleurs un système dont nous pourrions nous inspirer, outre ces systèmes que l'on

[*Text*]

that are provided for refugee holding camps in areas of unrest and difficulty?

Is there another country which has a more open access system than the system we propose? Is there something which we could study?

Mr. Zaifman: Is your question: As Bill C-55 is presently constituted, how does it compare with other systems? Or, are you saying: Is there a model which we can follow?

The question is not beside the point, but the issue is this: In the context of what we have before us now, Bill C-55, we have now taken certain measures. We are trying to say that this is compatible with our international obligations. Is it as good as anything else or is it better?

I do not have to engage in that.

Senator Doyle: I did not suggest that you had to do anything. We have to do some things. We have to give some consideration. If we should be looking at Australia, then tell us that we should be looking at Australia. It would be helpful to us.

I do not imagine it would be a determining factor, but it could be exceedingly helpful.

Mr. Zaifman: Perhaps the committee should look to reports commissioned by the government itself: to Plaut, to Rathusney, to Robinson. They studied these issues.

Senator Doyle: Thank you. I thought that perhaps you might be able to help us in that area. Perhaps we have not studied Plaut as thoroughly as you have, but I doubt that there is any of us who has not read his report. The Rabbi has appeared before us on Bill C-84, where he gave us the benefit of some overall thinking that was not just pointed at Bill C-84.

I was simply trying to determine whether there is some other place that I should be looking.

Thank you very much.

Mr. Zaifman: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Zaifman.

—The Committee adjourned to the call of the Chair at 1:00 p.m.

The Committee resumed at 1 p.m.

The Chairman: We will hear now from the Victoria Coalition.

Mr. Rob Boyd, Victoria Coalition: Madam Chairman, honourable senators, it is a very great privilege to be able to speak to you this afternoon.

We represent a coalition of groups from Lower Vancouver Island. I believe you all have a copy of our brief. The names of the participants in our Coalition are listed on the front page.

I am the Chairman of St. Andrew's Refugee Association. Seated on my left is Mr. Jim Jamieson, past president of that organization. He served in that position for the past ten years.

[*Traduction*]

offre aux réfugiés qui s'établissent en campement dans des régions de bouleversements et de troubles?

Y a-t-il un autre pays où il y aurait un système plus ouvert que celui que nous proposons? Y a-t-il quelque part ailleurs un système que nous pourrions examiner?

M. Zaifman: Vous voulez savoir si notre système est meilleur que d'autres? Ou s'il y a un modèle que nous pourrions suivre?

La question se pose, mais la réalité veut que nous ayons déjà pris certaines mesures en proposant le projet de loi C-55. Nous cherchons à démontrer qu'il satisfait à nos obligations internationales. Est-ce une solution aussi bonne qu'une autre? Est-elle meilleure?

Je n'ai pas à m'engager dans ce débat.

Le sénateur Doyle: Je n'ai pas dit que vous deviez vous engager dans ce débat, mais nous devons examiner certaines choses. S'il fallait regarder du côté de l'Australie, dites-nous ce qu'il faudrait examiner en Australie! Ça nous serait utile.

Je ne pense pas que ce pourrait être un facteur déterminant, mais ce pourrait être extrêmement utile.

M. Zaifman: Le Comité devrait peut-être examiner des rapports que le gouvernement a commandé à des gens comme Plaut, Rathusney et Robinson. Ils ont étudié de près ces questions.

Le sénateur Doyle: Merci. J'aurais pensé que vous auriez peut-être pu nous aider à cet égard. Nous n'avons peut-être pas examiné le rapport de M. Plaut aussi en profondeur que vous l'avez fait, mais je doute que qui que ce soit d'entre nous ne l'ai pu lu. Le rabbin est venu nous voir à propos du projet de loi C-84, et il en a débordé le cadre dans les interventions qu'il a faites.

Je voulais seulement savoir s'il y avait d'autres sources dont je devrais m'inspirer.

Merci beaucoup.

M. Zaifman: Merci, Madame la présidente.

La présidente: Merci, Monsieur Zaifman.

La séance est levée jusqu'à 13 heures.

La séance reprend à 13 heures.

La présidente: Nous accueillons maintenant les représentants de la Coalition de Victoria.

M. Rob Boyd, Coalition de Victoria: Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est pour moi un grand honneur de pouvoir vous adresser la parole aujourd'hui.

Nous représentons une coalition de groupes du sud de l'île de Vancouver. Je crois que vous avez tous reçu un exemplaire de notre mémoire. Les noms de tous les membres de notre Coalition figurent sur la première page.

Je suis le président de la St. Andrew's Refugee Association. Je vous présente, à ma gauche, M. Jim Jamieson, l'ancien président de cette association. Il en a été président pendant les

[*Text*]

To my right is Mr. Arnoldo Campos, who came to Canada as a refugee from El Salvador. On my far right is Mr. Domingos Adgira, who came to Canada as a refugee from Mozambique. They are now Canadian citizens.

I would like to read the brief to you, and then ask each of the gentlemen accompanying me to make some brief comments, and then invite your questions.

This brief is the product of the concern of many people in Greater Victoria about the controversy generated over our refugee determination policies. No one disputes the need to reform our present refugee determination process, but we do not believe Bill C-55 has broad support in our community. Among those involved with refugees in the Victoria area, there is vigorous and concerted opposition to this bill, and we believe that the general opinion in Greater Victoria is more generous than that often expressed in response to sensational presentations of the issue by the media and certain members of the government.

Who are we? We are an ad hoc coalition of 18 groups in Greater Victoria, including church, human rights, Solidarity, and refugee assistance groups. Our brief speaks for a broad cross-section of opinion in our community.

Refugees in Victoria: Approximately 125 refugees per year come to our community. Organizations such as the Intercultural Association and St. Andrew's Refugee Association have been actively involved with refugee settlement for over ten years. Many other groups and individuals have worked with refugees over that same period. Since the introduction of Bills C-55 and C-84 the issue of our refugee determination process has received a great deal of attention in our community. There have been public meetings on the bills, open line radio programs, and even a local television series on refugees in our community. Three public rallies have been held in opposition to the bills and a petition campaign mounted against them. The 900-signature petition was presented to one of our local MP's for presentation to Parliament, but unfortunately Mr. Crofton failed either to present the petition or to return it to us.

Why a Brief? We welcome the opportunity to present our views on this issue at hearings held outside Ottawa and removed from the crisis atmosphere of last summer and fall. Bill C-55 needs the chance for sober reconsideration that these hearings provide. Changes to our refugee policy should not be made as part of attempts to close the door to Canada, but as part of welcoming genuine refugees.

We believe refugees enrich our lives and our community. Recent studies at Simon Fraser University have documented the economic contribution that immigrants and refugees make to this country, but we believe there are other benefits that are greater. Canada is and always has been a multicultural

[*Traduction*]

dix dernières années. À ma droite, M. Arnoldo Campos, qui est arrivé au Canada du Salvador, comme réfugié. À mon extrême droite, M. Domingos Adgira, qui est, lui aussi, un réfugié au Canada, originaire du Mozambique. Ils sont aujourd'hui citoyens canadiens.

Je voudrais, dans un premier temps, vous lire notre mémoire, et demander ensuite à chacun de mes collègues de vous faire quelques brèves observations. Nous répondrons ensuite à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

Ce mémoire s'inspire de craintes exprimées par bien des gens de l'agglomération de Victoria, au sujet de la controverse qui entoure nos politiques ayant trait à la reconnaissance des réfugiés. Personne ne conteste la nécessité de réformer notre processus actuel, mais nous ne croyons pas que le projet de loi C-55 recueille l'appui de bien des gens dans notre collectivité. En effet, bien des gens qui œuvrent auprès des réfugiés dans la région de Victoria s'opposent d'une manière vigoureuse et concertée à ce projet de loi, et nous croyons que l'opinion générale dans l'agglomération de Victoria est plus modérée que celle souvent exprimée en réponse aux présentations sensationnalistes de la question par les médias et certains membres du gouvernement.

Qui sommes-nous? Nous sommes une coalition de 18 groupes de l'agglomération de Victoria, incluant des groupes religieux, des organismes voués à la défense des droits de la personne, des groupes de solidarité, et des groupes d'aide aux réfugiés. Notre mémoire reflète l'opinion d'une importante partie de notre collectivité.

Les réfugiés à Victoria: Chaque année, il y a environ 125 réfugiés qui joignent les rangs de notre collectivité. Des organismes, comme l'Intercultural Association et la St. Andrew's Refugee Association, s'intéressent activement à l'établissement de réfugiés depuis plus de dix ans. De nombreux autres groupes et particuliers travaillent aussi avec les réfugiés depuis aussi longtemps. Depuis le dépôt des projets de loi C-55 et C-84, la question du processus de reconnaissance des réfugiés a beaucoup retenu l'attention dans notre collectivité. Il y a eu des réunions publiques sur les projets de loi, des lignes ouvertes, et même une série télévisée locale sur les réfugiés, dans notre collectivité. Il y a eu trois manifestations publiques et une pétition contre les projets de loi. Nous avons présenté notre pétition de 900 signatures à l'un de nos députés, pour qu'il la présente au Parlement, mais, malheureusement, M. Crofton ne l'a pas fait ou a omis de nous la retourner.

Pourquoi un mémoire? Nous nous réjouissons de l'occasion de présenter nos opinions sur cette question à des audiences ailleurs qu'à Ottawa, et loin de l'atmosphère de crise qui prévalait l'été dernier et l'automne dernier. Le projet de loi C-55 nécessite un réexamen posé, que permettent ces audiences. Les modifications que l'on apporterait à notre politique en matière de réfugiés ne devraient pas avoir pour but d'interdire le Canada, mais plutôt d'accueillir les réfugiés authentiques.

Nous croyons que les réfugiés enrichissent nos vies et nos collectivités. Des études récentes, effectuées à l'université Simon Fraser, démontrent la contribution économique des immigrants et des réfugiés dans notre pays, mais nous pensons qu'il n'y a pas que cela. Le Canada est une société multicul-

[*Text*]

society. New immigrants and refugees strengthen and enhance the diversity of our community. Our own individual horizons are broadened as we come to know new Canadians on a personal basis.

We also believe that refugees have a real need for asylum and that Canadians have a responsibility to do as much as we can to help genuine refugees. We must not confuse refugees—who have no choice but to flee dangerous situations—with immigrants who choose to come to Canada. Both should have a place in Canada.

We must reject rhetoric that talks of "queue jumpers" and "economic refugees", as if the existence of either somehow makes the claims of genuine refugees less legitimate. The emphasis on the exceptional and illegitimate cases has helped to undermine public support for refugees and has created the climate of crisis which led to the introduction of regressive legislation in the form of both Bills C-55 and C-84.

But is there a crisis? Yes, though in Canada it is all too easy to forget that there are serious threats to human rights in many countries in the world. The result is over 13,000,000 refugees, many living in desperate conditions in refugee camps that breed poverty, sickness, and violence.

But no, we do not believe there is a crisis in Canada. We are not about to be overwhelmed in a wave of refugees. Less than 3 per cent of refugees seek asylum in developed countries or outside their region. It is, by and large, poor countries who end up hosting refugees.

Certainly the number of refugees coming to Canada jumped in 1987. This was caused in part by the backlog in claims created by our own inadequate system which encouraged false claims. But it was also caused in part by the changes to U.S. legislation which came into effect January 1, 1987, which threatened to return many refugees living in the U.S. to their home countries. We believe that Canada has the resources to welcome the legitimate refugees who seek safety at our border.

New Legislation is needed. There is need for reform. The long wait is hard on refugees and encourages abuse of the system. We believe our refugee determination legislation should be guided by the following four principles:

1) universal access to the process where each case will be decided on its merits by a competent and independent body;

2) the right to an oral hearing so that each claimant may present his or her case in person to those making the decision;

3) the right to review of any claim on its merits if it is initially denied; and

[*Traduction*]

turelle, et l'a toujours été. De nouveaux immigrants et de nouveaux réfugiés améliorent et renforcent la diversité de notre collectivité. La fraternisation avec de nouveaux Canadiens élargit nos horizons.

Nous croyons aussi que les réfugiés ont un réel besoin d'asile, et que les Canadiens ont la responsabilité de faire tout ce qu'ils peuvent pour aider les réfugiés authentiques. Il ne faut pas confondre les réfugiés—des gens qui n'ont aucun autre choix que de se sortir de situations dangereuses—et les immigrants, qui viennent au Canada par choix. Les deux groupes devraient avoir une place au Canada.

Nous devons rejeter la rhétorique des «court-circuiteurs» et des «réfugiés économiques», comme si l'existence des uns ou des autres rendait moins légitimes les revendications des réfugiés authentiques. L'accent que l'on s'est appliqué à mettre sur les cas exceptionnels et illégitimes a contribué à saper l'appui de la population à l'endroit des réfugiés, et a engendré le climat de crise qui a abouti à l'introduction d'une loi régressive sous la forme des projets de loi C-55 et C-84.

Mais, y a-t-il vraiment crise? Oui, malgré qu'au Canada, on puisse trop facilement oublier les graves menaces qui pèsent sur les droits de la personne dans de nombreux pays de par le monde. Le résultat: plus de 13 000 000 de réfugiés, dont un grand nombre vivent dans des conditions désespérées, dans des camps de réfugiés qui engendrent la pauvreté, la maladie et la violence.

Mais, non, nous ne croyons pas qu'il y ait crise au Canada. Nous ne sommes pas sur le point d'être submergés par une vague de réfugiés. Moins de 3 p. 100 des réfugiés cherchent asile dans des pays développés ou à l'extérieur de leur région. En général, ce sont des pays pauvres qui héritent de la plupart des réfugiés.

Il est évident que le nombre de réfugiés a fait un bond au Canada en 1987. Ceci était en partie dû à l'accumulation des revendications, engendrée par notre système inadéquat qui encourage les fausses revendications. Mais c'était aussi en partie dû aux modifications à la loi américaine, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987, et par lesquelles on menaçait de renvoyer dans leur pays d'origine un grand nombre de réfugiés qui vivaient aux États-Unis. Nous croyons que le Canada possède les ressources nécessaires pour accueillir les réfugiés légitimes qui demandent protection à notre frontière.

Nous avons besoin d'une nouvelle loi. Il faut une réforme. La longue attente est dure pour les réfugiés, et encourage les abus du système. Nous pensons que notre loi sur la reconnaissance des réfugiés devrait s'inspirer des quatre principes suivants:

1) l'accessibilité universelle au processus, moyennant l'établissement du bien-fondé de chaque cas par un organisme compétent et indépendant;

2) le droit à une audition orale, de manière à ce que chaque demandeur puisse présenter sa cause en personne à ceux qui doivent rendre la décision;

3) le droit à un réexamen d'une revendication qui a été rejetée au départ, selon son bien-fondé; et

[*Text*]

4) that all procedures conform with constitutional rights guaranteed to all those present in Canada, with our international obligations as a signatory of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, and with Canada's humanitarian ideals.

Does Bill C-55 meet these concerns? No, Bill C-55 fails to conform with the principles set out above. Its failure to do so will damage Canada's international reputation. But more important, its failure to meet those principles means that genuine refugees may end up being deported to situations where their lives and liberty will be in danger.

Bill C-55 has three very serious faults, and they are:

1. Pre-screening. Bill C-55 establishes a pre-screening process whereby two people—an Immigration official and a member of the Refugee Board—will decide who has a right to have their claim heard. In effect refugees would have to make their case at the border to someone whose job it is to control entrance to Canada. This places too much authority in the hands of those who are not independent, nor are they necessarily skilled in refugee matters. Pre-screening limits access to the process in an arbitrary manner. Everyone must have the right to have his or her claim heard.

2. Return to safe country. Changing the original wording of the bill from "safe country" to "country which complies with Article 33 of the Convention" does not make this idea acceptable. Refugees making a claim in Canada must have the right to have their claim heard in Canada no matter where they may have had to go before arriving in Canada. Any other provision places refugees in danger of being returned to the original threatening situation.

Under Bill C-55, Central Americans who have come through the U.S. may be returned to the U.S. This is despite the fact that 97 per cent of refugee claims made by Salvadoreans in the U.S. are rejected, as are 99 per cent of Guatemalan claims. Having been denied the right to make a claim for refugee status in Canada, the claimant faces deportation by American authorities to Central America.

3. Inadequate hearing procedures. There are many problems with the hearing procedures that Bill C-55 sets up. We have particularly strong objection to two provisions. First, the requirement to produce evidence for a "credible claim" within 72 hours of making the claim does not provide a fair chance to make a claim. Secondly, if the initial claim is rejected, rights of review are far too highly restricted.

What are the alternatives? The government has received extensive input on this issue from human rights groups, from groups working with refugees, and from the Canadian Bar Association. Parliament has received valuable advice from the report by Rabbi Plaut and from the report of the Hawkes Committee.

[*Traduction*]

4) que toutes les procédures satisfassent aux droits constitutionnels garantis à toutes les personnes en terre canadienne, aux obligations internationales du Canada, en tant que pays signataire de la Convention de Genève relative aux réfugiés, et aux idéaux humanitaires du Canada.

Le projet de loi C-55 satisfait-il à ces éléments? Non, le projet de loi C-55 ne satisfait pas aux principes mentionnés plus haut. Cette lacune entachera la réputation du Canada sur le plan international. Mais, qui plus est, elle signifie qu'il pourra advenir que des réfugiés authentiques soient expulsés vers des pays et des situations où leur vie et leur liberté seront menacées.

Le projet de loi C-55 comporte trois lacunes très graves :

1. La présélection. Dans le projet de loi C-55, on établit un processus de présélection, selon lequel, deux personnes—un agent de l'immigration et un membre de la Section du statut—décideront de ceux dont la revendication sera considérée. En pratique, les réfugiés devront faire valoir le bien-fondé de leur cause, à la frontière, à quelqu'un dont le travail est de contrôler les entrées au Canada. Ceci donne trop de pouvoir à des personnes qui sont liées, et qui ne sont pas forcément compétentes en la matière. La présélection limite d'une manière arbitraire l'accès au processus. Tous doivent avoir le droit de présenter leur revendication.

2. Le renvoi dans un pays sûr. Éliminer du projet de loi l'expression «pays sûr», et la remplacer par «pays qui satisfait à l'article 33 de la Convention», ne rend pas la notion plus acceptable. Les personnes qui revendiquent le statut de réfugié au Canada doivent avoir droit à ce que leur revendication soit considérée au Canada, sans égard au pays où elles ont dû se rendre avant d'arriver au Canada. Toute disposition autre comporte le risque que des réfugiés soient renvoyés dans le pays où leur vie était menacée.

Le projet de loi C-55 permettrait, par exemple, de renvoyer aux États-Unis des gens de l'Amérique centrale qui seraient passés par les États-Unis. Et ceci, malgré le fait que 97 pour cent des revendications faites par des Salvadoriens aux États-Unis sont rejetées, tout comme le sont 99 pour cent de celles des Guatémaltèques. Après s'être vu refuser le droit de revendiquer le statut de réfugié au Canada, le demandeur risque d'être expulsé vers l'Amérique centrale par les autorités américaines.

3. Les procédures d'audition sont inadéquates. Les procédures d'audition qu'établit le projet de loi C-55 présentent de nombreuses lacunes. Nous en avons particulièrement contre deux dispositions. Premièrement, l'obligation de produire des éléments de preuve suffisants pour justifier un minimum de fondement en moins de 72 heures ne donne pas tellement la possibilité de faire une revendication. Deuxièmement, dans le cas où la revendication initiale est rejetée, les droits à un réexamen sont beaucoup trop limités.

Quelles sont les autres solutions possibles? Le gouvernement a reçu énormément de renseignements de la part de groupes voués aux droits de la personne, de groupes qui travaillent avec les réfugiés, et de l'Association du barreau canadien, sur la question. Les rapports du rabbin Plaut et du comité Hawkes ont fourni au Parlement des avis fort valables en la matière.

[*Text*]

Bill C-55 would not have prevented many of the most famous "abuses" and might even be struck down by the Supreme Court under the Charter of Rights.

Alternative solutions are available. We feel that the committee should be looking closely at the alternatives suggested by the Committee for an Alternative Refugee Determination Process and by the Canadian Council of Churches.

Included in our brief are copies of those suggested alternative processes.

The concluding statement of a bulletin put out by the Interchurch Committee for Refugees sums up our aim in meeting with you today. I quote from that bulletin:

> The whole stance of the bill concentrates more on keeping people out than on protecting refugees. Corrections to details would be meaningless. A new bill should be introduced which offers refugees the protection promised by Canada's international obligations instead of offering the risk of deportation.

We hope these hearings will result in at least the re-thinking of Bill C-55—although, as the statment just quoted indicates, we would really like to see it abandoned and replaced by a bill promoting a fair and efficient system which will both protect genuine refugees and deter abuse of the system.

We want to remain proud to be Canadians and we want to continue to keep the doors open to those in need of refuge.

At this time I would like to ask my friend, Mr. Adgira, to read a brief statement that he has prepared.

I would like to introduce Mr. Adgira. Meeting Mr. Adgira, a man with a family of four children—like mine—was the reason I got involved in helping refugees. He enriched my life so much, and my appreciation of what it means to be a Canadian, and what our country has to offer.

Mr. Adgira has been an inspiration to me. His family adopted my family and my country. It is an honour for me to present him to you.

Mr. Domingos Adgira: My name is Domingos Adgira. I came to Canada in May of 1984. I became a Canadian citizen in January 1988. I am honoured to be here before you as a carrier of the message from the unseen faces and silent voices of refugees, especially those in the Third World, who would like to make Canada their home, if they had a chance.

I believe a refugee comes to Canada with a hope to supplement rather than replace the existing political, cultural, social and economic infrastructures. I do not agree with views to the contrary.

As a citizen, I would like to see the multicultural aspect of the Canadian society emulated by countries where people of different ethnic groups find it extremely difficult to live together in peace and harmony.

[*Traduction*]

S'il avait été en vigueur, le projet de loi C-55 n'aurait pas empêché qu'un grand nombre des abus les plus reconnus se produisent, et il pourrait aussi fort bien arriver que la Cour suprême annule le projet de loi à la suite d'une contestation en vertu de la Charte des droits.

Il y a d'autres solutions. Le Comité devrait examiner de près les solutions proposées par le Committee for an Alternative Refugee Determination Process et le Conseil canadien des Églises.

Nous avons joint à notre mémoire des exemplaires de ces propositions.

La conclusion d'un bulletin du Comité inter églises pour les réfugiés résume l'objectif que nous visons aujourd'hui. Voici ce qu'on y dit:

> Le projet de loi tend davantage à interdire l'entrée au Canada qu'à protéger les réfugiés. Des corrections superficielles n'y changeraient rien. Il faudrait déposer un nouveau projet de loi qui offrirait aux réfugiés la protection que le Canada s'engage à offrir dans le cadre de ses obligations internationales, plutôt que le risque d'être expulsés.

Nous espérons que les présentes audiences permettront au moins de repenser le projet de loi C-55—malgré que nous préférerions, comme on le dit dans la déclaration que je viens tout juste de citer, qu'on le laisse tomber, et qu'on le remplace par un projet de loi davantage axé vers l'élaboration d'un système juste et efficace, qui contribuera, en même temps, à protéger les réfugiés authentiques et à décourager l'abus du système.

Nous voulons demeurer fiers d'être Canadiens, et continuer d'aider les réfugiés qui ont besoin d'aide.

Je voudrais maintenant demander à mon ami, M. Adgira, de vous lire une brève déclaration qu'il a préparée à votre intention.

C'est ma rencontre avec M. Adgira—un père de quatre enfants, comme moi—qui m'a motivé à aider les réfugiés. Il m'a énormément ouvert les yeux sur le grand bonheur que j'avais d'être Canadien, et sur ce que notre pays a à offrir.

M. Adgira a été une grande inspiration pour moi. Sa famille a adopté ma famille et mon pays. C'est un honneur pour moi de vous le présenter.

M. Domingos Adgira: Je suis Domingos Adgira. Je suis arrivé au Canada en mai 1984. Je suis devenu citoyen canadien en janvier 1988. Je suis très honoré de comparaître devant vous aujourd'hui, afin de vous livrer le message des visages absents et des voix silencieuses des réfugiés, et particulièrement de ceux des gens des pays du tiers monde qui voudraient faire du Canada leur nouvelle patrie, si on le leur permettait.

Je pense qu'un réfugié vient au Canada davantage avec l'idée d'ajouter à l'infrastructure politique, culturelle, sociale et économique existante que de la remplacer. Je ne suis pas d'accord avec ceux qui prétendent le contraire.

En tant que citoyen, je voudrais que des pays, où des gens d'ethnies différentes ont extrêmement de difficulté à vivre ensemble en paix et en harmonie, s'inspirent de l'aspect multiculturel de la société canadienne.

[*Text*]

Thank you.

Mr. Boyd: Thank you, Domingos.

I would now like to introduce Mr. Jamieson. As I mentioned earlier, he is the past president of St. Andrew's Refugee Association, one of the groups in this Coalition.

His history in helping refugees has been strictly in the area of direct aid. He has done nothing at all in terms of political involvement or agitation of any sort; strictly seeing a need and wishing to help.

Mr. J. Jamieson, Past President, St. Andrew's Refugee Association: As Rob mentioned to you, I have been busy in Victoria working with the refugees under the auspices of St. Andrew's Refugee Association.

We were formed at the time the "boat people" were becoming refugees. Since that time we have continued to sponsor refugees through our Association.

I am an ex-member of the Armed Forces. I had 37 1/2 years service. I have a special love for this country of Canada. I try to express and project that love to those refugees who are seeking to become Canadian citizens.

It is the sort of job, as I am sure all of you aware, that requires a lot of dedication, and a lot of work. As you get caught up in it you realize that it will be almost a lifetime job—at least, it will probably last me until I am finished.

It has really enhanced my life, and that of my family, meeting people from Viet Nam, El Salvador, Poland, Guatemala, Mozambique, Sudan and Ethiopia. In fact, I wonder whether I have any friends outside of my refugee friends! I am always meeting them, and they are always looking to me for assistance.

Rob Boyd and a young son of mine are going to carry on this work. They certainly have a lot more knowledge and ability. They have studied the program and they know all the facts and issues. I am very pleased about that.

I have a jewellery store here in Victoria, and it is like a second headquarters for the refugees. They come in to spend some time there, talking to me about looking for furniture, clothing, or looking for work.

We have been able to help them immensely through our organization. I am sure it will continue, and I would like to see Canada continue with an open policy. It has been wonderful in the past.

We've got a great country here. Any of us who have served in the Armed Forces overseas have pined to get home. Canada has such tremendous potential. I think we would be remiss if we didn't have these people from other countries join us and become Canadians, our neighbours and our friends.

Thank you.

Mr. Boyd: If any of you have questions, we would be happy to entertain them.

[*Traduction*]

Merci

M. Boyd: Merci, Domingos.

Je vous présente maintenant M. Jamieson. Comme je l'ai dit, au début, M. Jamieson est l'ancien président de la St. Andrew's Refugee Association, l'un des groupes faisant partie de notre Coalition.

Son seul intérêt a toujours été d'aider directement les réfugiés. Il n'est jamais intervenu sur la scène politique. Il ne s'est toujours dévoué qu'à aider les réfugiés qui avaient besoin d'aide.

M. J. Jamieson, ancien président de la St. Andrew's Refugee Association: Comme Rob vous le disait, j'ai toujours travaillé auprès des réfugiés, à Victoria, dans le cadre de la St. Andrew's Refugee Association.

Notre association a vu le jour à l'époque des réfugiés de la mer. Et nous continuons depuis ce temps à aider les réfugiés.

Je suis un ancien militaire. J'ai 37 années et demie de service. J'ai un amour assez spécial pour le Canada, et j'essaie de l'exprimer et de le transmettre aux réfugiés qui cherchent à devenir des citoyens canadiens.

Je suis persuadé que vous savez tous que ce genre d'occupation exige beaucoup de dévouement et de travail. Avec le temps, on se rend compte que ce sera probablement l'affaire d'une vie entière—j'y serai probablement jusqu'à mon dernier souffle.

Ma vie—et celle de ma famille—s'est beaucoup enrichie depuis que je travaille avec des gens du Vietnam, du Salvador, de la Pologne, du Guatemala, du Mozambique, du Soudan et de l'Éthiopie. Je me demande même, en réalité, si j'ai d'autres amis à part mes amis réfugiés. Nous nous rencontrons beaucoup, et ils me demandent constamment de l'aide.

Rob Boyd et mon jeune fils vont prendre la relève. Ils ont sûrement beaucoup plus de connaissances et de compétence que moi en la matière. Ils ont étudié le programme, et aucun fait ni aucune question ne leur échappe. J'en suis d'ailleurs fort heureux.

J'ai une bijouterie, à Victoria, qui est un peu devenue un lieu de ralliement pour les réfugiés. Ils viennent souvent me voir, entre autres, pour discuter de meubles et de vêtements qu'ils cherchent, ou d'emploi qu'ils voudraient bien trouver.

Notre association nous a permis de les aider énormément. Je suis persuadé que cela continuera, et je souhaiterais que le Canada conserve une politique ouverte. C'était merveilleux par le passé.

Nous vivons dans un merveilleux pays. Tous ceux qui ont déjà été cantonnés à l'étranger ont toujours eu bien hâte d'y revenir. Le Canada offre tellement de possibilités. Je pense que nous serions impardonnables de ne pas permettre à ces personnes d'autres pays de se joindre à nous et de devenir des Canadiens, des voisins et des amis.

Merci.

M. Boyd: Si vous avez des questions à nous poser, nous y répondrons volontiers.

[*Text*]

The Chairman: Thank you, Mr. Boyd. Perhaps you can tell us, from your own experience, where you see the glitches in the present system. Where do you see the problem arising, and where should we be looking to improve it, as we all want to do?

Mr. Boyd: One of the main problems with the present system is that it is open to abuse. The fact that an invalid claim, even if it is manifestly invalid, takes so long for the system to process creates a situation where we have a large backlog. I understand it is in the neighbourhood of 40,000 claims.

It reaches unmanageable proportions, and gains media attention because of the abuse and the clogging of the system.

People in our society who have racist sentiments, and who want to keep the doors closed, have those sentiments inflamed by the media when it reports on the backlog, and thereby in the general public, which self-perpetuates the overtones of racism.

What is needed is a system that is both efficient and fair. People coming in to make claims should be processed quickly. And, those making false claims, especially those that are manifestly false in the sense that they can be quickly determined in a proper hearing, should be dealt with fairly and quickly.

The situation that has arisen leaves an opening for the government to present just the kind of bills that we are seeing with C-84 and C-55. Rather than dealing with the basic problem of Canada not having a system that is both fair and efficient, rather than coming to terms with that underlying problem, the government is saying: "The problem is with the refugees, and the problem is with the people who are coming in. Let's close the door."

In the opinion of the Coalition from Victoria, the people we speak for, that is the basis of the kind of approach taken by these bills.

We would really like to see Bill C-55 and Bill C-84 thrown out and replaced with legislation that really deals with the fundamental situation.

We believe the real public feeling in this country is an openness and concern for people who come to us, often in extremely desperate situations. Mr. Adgira came to Canada not immediately from a threatening position, but after having been 20 years as a refugee living as a second or third-class citizen in another poor country.

My experience as a Canadian, having lived from coast to coast in this country, teaches me that the people I have met, the people who are my friends and who have been my neighbours and my colleagues in our society, are open to helping people who are genuinely in need, and realize that Canada has the resources to help.

I believe it is a question of attitude.

The present situation has been compounded by statements that have been made, even in Parliament, when various boatloads of people have come. There have been false rumours

[*Traduction*]

La présidente: Merci, monsieur Boyd. Partant de votre expérience, vous pourriez peut-être nous dire ce qui ne va pas dans le système actuel. Où sont les principaux problèmes? Quelles corrections faudrait-il apporter?

M. Boyd: L'une des principales difficultés, c'est que l'on peut abuser du système. Il faut tellement de temps pour venir à bout d'une revendication mal fondée, même si elle est manifestement sans fondement, que cela provoque une accumulation très importante de cas. Je pense qu'il y a actuellement environ 40 000 revendications qui attendent d'être traitées.

La situation prend des proportions impossibles et retient de plus en plus l'attention des médias, à cause de l'abus et du goulot d'étranglement que cela provoque dans le système.

Quand ils parlent de l'accumulation dans le système, les médias alimentent les sentiments racistes chez ceux qui veulent interdire le Canada, et, du même coup, dans la population canadienne, sentiments qui donnent davantage prise au racisme.

Ce qu'il nous faut, c'est un système efficace et juste. Les revendications devraient être traitées rapidement. Les revendications fausses, et particulièrement celles qui sont manifestement sans fondement, devraient être réglées d'une manière juste et rapide.

Cette situation donne au gouvernement l'occasion de présenter des projets de loi comme les projets C-84 et C-55. Plutôt que de s'attaquer au véritable problème, qui est que notre système n'est ni juste ni efficace, le gouvernement se dit que ce sont les réfugiés qui sont le vrai problème, et qu'il n'y a qu'une solution: leur interdire notre pays.

De l'avis des groupes de Victoria que nous représentons, c'est là la véritable intention qui se cache derrière ces projets de loi.

Nous voudrions vraiment que les projets de loi C-55 et C-84 soient éliminés, et qu'on les remplace par une loi qui s'attaque vraiment au problème.

Nous croyons que le véritable sentiment qui anime la population de ce pays va davantage vers un esprit d'ouverture à l'égard de ces gens qui viennent vers nous, et qui sont souvent dans des situations extrêmement désespérées. M. Adgira a décidé de venir au Canada, pas tellement parce qu'il se trouvait dans une situation menaçante, mais après avoir passé 20 ans de sa vie comme réfugié de deuxième ou de troisième classe dans un autre pays pauvre.

Mon expérience, en tant que Canadien qui a vécu à plusieurs endroits d'un bout à l'autre du pays, me suggère que les gens que j'ai rencontrés, les gens qui sont mes amis, et ceux qui ont été mes voisins et mes collègues dans notre société, veulent vraiment aider les personnes qui en ont véritablement besoin, et savent que le Canada possèdent les ressources nécessaires pour le faire.

C'est une question d'attitude.

La situation actuelle a été exacerbée par toutes sortes de déclarations qui ont été faites, même au Parlement, lorsque les réfugiés de la mer sont arrivés chez nous. Il a circulé toutes

[*Text*]

spread and supposedly valid statements leaked—which turned out to be invalid—all of which just inflames the emotions of Canadians.

The Chairman: Mr. Boyd, I assume the alternative models you have given us are for our study. You are not recommending one over another. You just want us to look at these as possible changes.

Mr. Boyd: Yes. Our presentation of these alternatives is simply to point them out.

There are national groups that have made detailed proposals.

The Chairman: Yes.

Mr. Boyd: We are not lawyers or legislators in any way. We know that this work has been done on a national level. We simply put these before you as alternatives that we support and that we believe are fair.

The Chairman: Thank you. Senator Perrault, please.

Senator Perrault: Thank you, Madam Chairman.

Mr. Boyd, you have stated that there is a world crisis, but not a crisis in Canada as far as the accommodation of refugees is concerned under the present procedures.

You have suggested the process needs improvement and speeding up. I take it you would like to see some reforms?

Mr. Boyd: Yes.

Senator Perrault: You say that Bill C-55 establishes a prescreening process whereby two people, an Immigration official and a member of the Refugee Board, will decide who has the right to have their claim heard: that, in effect, refugees would have to make their case at the border to someone whose job it is to control entrance to Canada, and that this places too much authority in the hands of those who are not independent.

It has been suggested by some that that is a bit of an overstatement of the situation which would be operative in reality; that those coming from El Salvador or certain other countries would just be automatically admitted. There wouldn't be any Draconian screening process by these two people. There would be an automatic entry in the case of those fleeing certain countries.

Could you comment on that?

Mr. Boyd: The fact that a procedure is in place, written into the law as such, means it can be used according to the letter of the law. As I say, I am not a lawyer, so I can't comment on the legalities of the bill as written.

But the fact that a law would place arbitrary power over what could, in some circumstances be a life and death decision—and I am not being overly dramatic here—that should not be the way in which a bill is worded. If it is not going to be used, it shouldn't be in there.

[*Traduction*]

sortes de rumeurs, et des déclarations supposément valides ont été faites—qui ont par la suite été démenties—et tout cela n'a eu l'heur que d'enflammer les émotions des Canadiens.

La présidente: Monsieur Boyd, je suppose que vous ne nous avez présenté tous ces modèles que pour fins d'étude. Vous ne recommandez pas qu'on les adopte tous. Vous voulez seulement que nous les considérions comme des modifications que l'on pourrait apporter.

M. Boyd: Oui. Ce sont seulement des possibilités que nous voulons que vous examiniez.

Il y a un certain nombre de groupes nationaux qui ont fait des propositions détaillées.

La présidente: Oui.

M. Boyd: Nous ne sommes pas des juristes, ni des législateurs. Nous savons que d'autres s'en sont occupés à l'échelle nationale. Ce sont tout simplement des solutions que nous vous proposons, des solutions que nous appuyons et que nous croyons justes.

La présidente: Merci. Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Merci, madame la présidente.

Monsieur Boyd, vous avez dit qu'il y avait une crise à l'heure actuelle à travers le monde, mais que ce n'est pas le cas au Canada, pour ce qui est de la reconnaissance des réfugiés dans le contexte de nos procédures actuelles.

Vous avez dit qu'il fallait améliorer et accélérer le processus. Je suppose que vous souhaiteriez quelques réformes?

M. Boyd: Oui.

Le sénateur Perrault: Vous dites que dans le projet de loi C-55, on établit un processus de présélection selon lequel deux personnes, un agent de l'immigration et un membre de la section du statut, décideront des revendications qui pourront être entendues; qu'en réalité, les réfugiés devront faire valoir le bien-fondé de leur cause, à la frontière, à quelqu'un dont la fonction est de contrôler les entrées au Canada, et qu'un tel mode de fonctionnement confère trop de pouvoir à des personnes qui sont liées.

Certains nous ont dit que cette façon de voir les choses était un peu exagérée; que les gens du Salvador ou de certains autres pays seraient automatiquement admis; que le processus de présélection ne serait pas draconien; et que les gens de certains pays seraient automatiquement admis.

Qu'en pensez-vous?

M. Boyd: Le fait qu'une procédure soit inscrite dans la loi signifie qu'on peut l'appliquer selon la lettre de la loi. Mais je ne suis pas juriste. je ne peux donc pas me prononcer sur les modalités du projet de loi.

Mais, une loi ne devrait pas conférer ainsi un pouvoir arbitraire dans des situations où une décision pourrait signifier la vie ou la mort de quelqu'un, et, en disant cela, je n'exagère pas. Une disposition qui ne doit pas être appliquée ne devrait pas figurer dans une loi.

[*Text*]

The point we make is that every person coming to Canada as a refugee, wishing to make a claim as a refugee, deserves to be heard in Canada at a proper hearing.

The alternatives we point out go into more detail as to how that would be done in a speedy way.

Another aspect is the arbitrariness. For example, Mr. Campos came to Canada as a government-sponsored refugee several years ago.

Senator Perrault: He went to the Canadian Embassy in El Salvador?

Mr. Boyd: No, in Los Angeles. He lived in Los Angeles as an illegal alien. Had he still been living in Los Angeles at the time the U.S. law was changed, he would have been one of the people who came to our borders.

Canada is in many cases a last refuge for people. Most would prefer to stay in the United States. For those people who are in limbo in the United States to know that there is an added level of arbitrariness of finality in a sense, or another obstacle to getting a proper hearing in what is, for them, their last hope, there is added anguish.

Mr. Campos: I am not aware of all the issues related to Bill C-55, but from my own experience I can say that people like me would be in big trouble if Canada does not allow us entry.

I was a political prisoner in El Salvador, as was my family. I never intended to come to North America. I went to Mexico, I tried to make some contact there for help. I couldn't stay in Mexico. I travelled to the U.S.

Senator Perrault: Did you cross the border illegally?

Mr. Campos: Yes. When I arrived in the U.S., I tried to bring my case to a lawyer. We brought proof of our captivity and torture in El Salvador.

The lawyer advised me that my documents proved I was captured by Immigration Officers, but they were not proof enough to present a case to U. S. Immigration.

As I say, I am not familiar with all the issues of Bill C-55, but what Canada did for me at that time was wonderful.

The Chairman: Senator Spivak, please.

Senator Spivak: It seems to me you are rejecting any of the screening processes. I can understand that you are interested in helping refugees, but from the point of view of legislation such as this, the screening, in a way, is a deterrent to those who are not really genuine refugees.

Can you see any way for the screening process to be modified that would make it fairer to refugees, while acting as a deterrent to those who are attempting to use the process to immigrate?

[*Traduction*]

Nous pensons que toute personne qui se présente au Canada en tant que réfugié, et qui souhaite en revendiquer le statut, mérite d'être entendue à une audience en bonne et due forme au Canada.

Les solutions que nous proposons vont davantage dans les détails de ce qu'il faudrait faire pour accélérer le processus.

L'arbitraire est un autre élément important. Par exemple, M. Campos est arrivé au Canada il y a plusieurs années comme réfugié parrainé par le gouvernement.

Le sénateur Perrault: Il s'est adressé à l'ambassade canadienne au Salvador?

M. Boyd: Non, à Los Angeles. Il y vivait en tant qu'immigrant illégal. S'il avait toujours été à Los Angeles au moment où l'on a modifié la loi américaine, il aurait été du nombre de ceux qui se sont présentés à nos frontières.

Le Canada est souvent un dernier refuge pour bien des gens. La plupart préféreraient demeurer aux États-Unis. Pour ceux que cela inquiète, aux États-Unis, de savoir qu'il y a un niveau d'arbitraire de plus, en quelque sorte, ou un autre obstacle de plus à franchir pour obtenir une audience adéquate, qui représente pour eux leur dernier espoir, cela ne vient qu'ajouter à leur angoisse.

M. Campos: Je ne connais pas toutes les ramifications du projet de loi C-55, mais partant de ma propre expérience, je peux dire que des gens comme moi seraient en sérieuse difficulté si le Canada refusait de nous admettre.

J'étais un prisonnier politique au Salvador, et ma famille aussi. Je n'avais jamais eu l'intention de venir en Amérique du Nord. Je me suis tout d'abord rendu au Mexique, et j'ai tenté d'y obtenir de l'aide. Je ne pouvais pas rester au Mexique. J'ai donc traversé aux États-Unis.

Le sénateur Perrault: Avez-vous traversé la frontière illégalement?

M. Campos: Oui. En arrivant aux États-Unis, j'ai présenté mon cas à un avocat. Nous lui avons fourni la preuve que nous avions été emprisonnés et torturés au Salvador.

L'avocat m'a dit que tout ce que mes documents prouvaient, c'était que j'avais été arrêté par des agents de l'immigration, qu'ils ne permettraient pas d'obtenir gain de cause auprès de l'immigration américaine.

Comme je le disais, je ne connais pas toutes les ramifications du projet de loi C-55, mais je peux dire que ce qu'a fait le Canada pour moi, à ce moment-là, était tout simplement merveilleux.

La présidente: Madame la sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: J'ai l'impression que vous rejetez toute espèce de processus de présélection. Je peux comprendre votre intérêt à aider les réfugiés, mais du point de vue de la loi, la présélection est en quelque sorte un moyen de décourager ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques.

En conservant le processus, à cette fin, y aurait-il moyen de le modifier de manière à le rendre plus juste pour les réfugiés, selon vous?

[*Text*]

Mr. Boyd: I will speak to that, Madam Chairman.

The only deterrent to false claimants would be to adopt a process that allowed for a quick and proper hearing. This is especially true in the case of a manifestly unfounded claimant. If the process of return to the country of origin is speedy, people will learn the system is not to be abused.

That is the only way that I can see. It doesn't mean that we pre-screen and have an arbitrary decision made as to what is "manifestly unfounded". That has to be defined in the law, and defined in the regulations and the experience of the people making the adjudication. To have that decision made by a bureaucrat at the border, or at an airport, or wherever, is not acceptable to us.

Senator Spivak: I would like to ask the gentleman from El Salvador for some information regarding the process by which he left El Salvador.

I am told that there are now a million people from El Salvador in the United States. When they leave El Salvador, do they usually go to Mexico first? Is that the usual route?

Why is Mexico unable to help them, apart from the fact that it is a poor country? Are there other reasons?

Would you suggest that that figure of the number of El Salvadorans in the United States is an accurate number?

Do you have any knowledge of the current situation?

Mr. Campos: I think that Mexico tries to help. But, Mexico is a poor country, with many problems. Besides their own internal problems, they have the further problem of refugees from Guatemala, El Salvador.

It is natural for people to try to solve their own problems, and it is understandable that rather than living in Mexico, where there is poverty and corruption, they have to look for a better solution, even living illegally in the United States or, if possible, coming to Canada.

Senator Spivak: Are there any barriers? Does Mexico have quotas? What is the situation at the border between Mexico and El Salvador?

Mr. Campos: When you say barriers, do you mean legal barriers?

Senator Spivak: Yes.

Mr. Campos: Theoretically, no. I have a nephew who lived in Mexico. He was recognized as a refugee by the United Nations. In spite of this, he was arrested in Mexico and sent to jail because he tried to work in Mexico.

He spent a long period of time in jail without any legal assistance. This is the case with many El Salvadorans. They have to look for better living conditions.

The Chairman: Senator Spivac, I have some statistics on Mexico. There are 175,000 known refugees living there. We do not know how many are uncounted.

[*Traduction*]

M. Boyd: Je vais vous dire ce que j'en pense, madame la présidente.

Le seul moyen de décourager les fausses revendications serait d'adopter un processus qui permettrait des audiences rapides et en bonne et due forme. Ceci est particulièrement vrai dans le cas d'une revendication manifestement sans fondement. Si le processus du renvoi vers la pays d'origine est rapide, on saura qu'il ne faut pas abuser du système.

C'est la seule possibilité que j'entrevois. Cela n'écarte pas la possibilité de décisions arbitraires, en ce qui a trait aux revendications manifestement sans fondement. Il faut que ce soit défini dans la loi, dans les règlements, et dans l'expérience de ceux qui prennent la décision. Qu'elle soit prise pas un bureaucrate, à la frontière, à un aéroport, ou où que ce soit, ne nous paraît pas acceptable.

Le sénateur Spivak: Monsieur Campos, pourriez-vous nous raconter un peu comment vous êtes sorti du Salvador?

On me dit qu'il y aurait environ un million de Salvadoriens aux États-Unis, à l'heure actuelle. Quand un Salvadorien quitte le Salvador, se rend-il toujours au Mexique? Est-ce l'itinéraire habituel?

Si ce n'est que c'est un pays plutôt pauvre, pourquoi le Mexique ne peut-il les aider? Y a-t-il d'autres raisons?

Ce chiffre de un million de Salvadoriens qui seraient aux États-Unis est-il juste, selon vous?

Êtes-vous au courant de la situation actuelle?

M. Campos: Je pense que le Mexique essaie de les aider, mais c'est un pays pauvre où il y a bien des problèmes. En plus de ses propres problèmes internes, le Mexique doit aussi faire face à ceux que représentent les réfugiés du Guatemala et du Salvador.

Il est tout naturel que les gens essaient de régler leurs propres problèmes, et l'on peut facilement comprendre que plutôt que de vivre au Mexique, où il y a de la pauvreté et de la corruption, ils préfèrent chercher une meilleure solution, quitte à ce que ce soit de vivre dans l'illégalité aux États-Unis, ou, si possible, de venir au Canada.

Le sénateur Spivak: Y a-t-il des limites? Le Mexique a-t-il des quotas quelconques? Quelle est la situation à la frontière entre le Mexique et le Salvador?

M. Campos: Quand vous dites limites, vous pensez à des obstacles d'ordre juridique?

Le sénateur Spivak: Oui.

M. Campos: En théorie, non. j'ai un neveu qui a séjourné un bon bout de temps au Mexique. Il était reconnu comme réfugié par les Nations Unies. Malgré cela, il a été arrêté au Mexique, et on l'a emprisonné parce qu'il cherchait du travail.

Il est resté longtemps en prison, sans quelque aide juridique que ce soit. C'est le cas d'un grand nombre de Salvadoriens. Ils doivent chercher de meilleures conditions.

La présidente: Madame la sénatrice Spivak, j'ai quelques chiffres au sujet du Mexique. Il y a à l'heure actuelle 175 000 réfugiés reconnus qui y vivent. Nous ne savons pas combien de personnes y vivent dans l'illégalité.

[*Text*]

Senator Doyle, do you have any questions?

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

Senator Spivac mentioned that one of the purposes of Bill C-55 is to deter people who might try to enter the country as refugees, when they might more properly be in the queue for immigration.

I would like to pursue, for a moment, the fact that there is, at least in the eyes of the architects of the bill, another purpose in hurrying the process, if it can be done, that purpose being to extend greater justice to the people who are caught up in the process for, as things stand now, up to six years sometimes, before the matter is cleared up and they can get along with the business of finding new lives as Canadians.

The people in the government responsible for the drawing up of Bill C-55 claim that those two intentions would well serve the cause of immigration. The Minister, himself, said there is no intention of cutting back on the numbers of people admitted into the country as refugees. In fact, he said that he hoped the number of people admitted under this system would increase.

You have read the bill very carefully. You have studied it; you have gone through an exhausting process. I am most impressed. You have been holding public hearings, public demonstrations, preparing petitions, doing a number of things. Almost all of this, I suppose, was done last year, in 1987.

Yet, just in 1986, Canada received an award of some importance for the way in which refugees had been handled by this country. This award did not come only to the government. It came to the non-governmental organizations, which certainly deserved a great deal of the credit.

What would you think would provoke a government into going, in the space of one year, from a position where it was basking in applause and praise to introducing a bill which you describe to us today as regressive and inequitable?

What do you feel motivated that dramatic change? Was it simply the response to a couple of boatloads of people coming out of the night when they were not expected?

What was it? You have had a chance to analyze it.

Mr. Boyd: The U.N. High Commissioner for Refugees has stated, much better than I, his disappointment at the direction being taken.

Within my own consciousness, my own sense of what this country is about, and what Canadians want our country to become, it is quite beyond me to know why the government is taking this step.

I do see situations that have happened. I have seen statements that have been made by the government which have caught a great deal of media attention, which have fanned the flames, if you will, when the various boatloads of people arrived, which to me, to be charitable, have been irresponsible.

I believe that any government can sometimes see what it believes to be something indicating what is a direction of public opinion. In this case, a backlash to certain events which

[*Traduction*]

Monsieur le sénateur Doyle, vous avez des questions à poser?

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

M^me^ Spivak a mentionné que l'un des objectifs du projet de loi C-55 est de décourager les gens qui pourraient tenter d'entrer au pays en tant que réfugiés, quand il serait plus approprié qu'ils s'adressent à l'immigration.

Je voudrais discuter un peu du fait qu'il y a un autre but à l'accélération du processus, du moins aux yeux de ceux qui ont élaboré le projet de loi, à savoir un souci de plus grande justice à l'endroit des personnes qui se retrouvent parfois prises dans le processus pendant six ans avant qu'une décision ne soit rendue et de pouvoir refaire leur vie en tant que Canadiens.

Les gens qui ont élaboré le projet de loi C-55 disent que ces deux intentions serviraient bien la cause de l'immigration. Le Ministre a dit lui-même que l'intention n'était nullement de réduire le nombre de personnes qui sont admises au Canada en tant que réfugiés. Il a même dit espérer que ce serait le contraire, avec ce nouveau système.

Vous avez lu le projet de loi dans tous ses détails. Vous l'avez étudié, et c'était une tâche très harassante. Je suis vraiment impressionné. Vous avez tenu des audiences publiques et vous ave organisé des manifestations publiques, vous avez fait signer des pétitions, et j'en passe . . . Ce sont presque toutes des activités qui se sont déroulées en 1987, je suppose.

Pourtant, en 1986, le Canada recevait une médaille pour la façon dont on avait traité les réfugiés au pays. Elle n'était pas décernée qu'au gouvernement, mais aussi à toutes les organisations non gouvernementales, auxquelles le crédit en revient sûrement en bonne partie.

Qu'est-ce qui ferait qu'en l'espace d'une année, un gouvernement qui faisait l'objet de tant d'éloges puisse aujourd'hui introduise un projet de loi que vous nous dites considérer régressif et inéquitable?

Comment expliquer une telle volte-face? Est-ce tout simplement à cause d'un ou deux bateaux qui sont venus déverser des gens ici au Canada, pendant la nuit, quand on ne les attendait pas?

Pourquoi un changement aussi radical? Vous avez eu l'occasion de l'analyser.

M. Boyd: Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a exprimé beacoup mieux que moi son désappointement à l'égard de l'orientation que nous avons prise.

En toute conscience, et selon ce que je sais de ce pays et de ce que les Canadiens veulent qu'il devienne, je vous dirai que je ne comprends absolument pas pourquoi le gouvernement adopte une telle attitude.

J'ai vu ce qui s'est passé. J'ai vu les déclarations du gouvernement dont les médias ont fait grand état, et qui ont avivé les flammes, si vous voulez, lorsque les réfugiés de la mer son débarqués, ce qui, selon moi, d'un point de vue humanitaire était irresponsable.

Je pense que tout gouvernement peut parfois se tromper su ce qu'il croit être l'expression de l'opinion publique, en l'occurrence, une réaction à certains événements que l'on peut cons

[*Text*]

may be considered manifestly unfounded claimants, the various boatloads of people.

I will give you an example that indicates to me what is happening. There has been a situation of a man, purported to be a Palestinian refugee, coming to Canada as an immigrant. It is my understanding that a statement was made in the House by a Minister of State for Immigration, Mr. Weiner, to the effect that if Bill C-55 and Bill C-84 had been in place, that situation would not have occurred.

That is total misrepresentation. The man came in as an immigrant. It had nothing to do with refugee policy.

It is dramatic when people put their lives at risk and end up in a boat coming to our shores. That's dramatic. I don't know what situation could persuade me to make the choice to do that.

With my limited legal background, and not having the depth of knowledge of this bill that some people have, when I hear statements being made which I know are misleading, I feel that the government saw what they felt was an issue which would gain them public support. I believe they have misread how Canadians feel about their country, our resources, and our responsibility to people in need.

There are individuals and groups within our nation who see Canada in a different light than I do. They see Canada, especially English-speaking Canada, as a white European culture.

I don't need to say how I feel about that; it is manifest in the company I keep, and my feelings about this company.

I believe that our government has been misled, and is misrepresenting the feelings of Canadians.

The Chairman: We are trying to keep to our timetable.

I am very grateful to our witnesses for appearing today, and giving us the opportunity to hear what they have had to say. Thank you. We will study your brief carefully.

Mr. Boyd: Thank you.

The Chairman: Mr. Campbell, please.

Mr. Campbell, you have given us a very complete and long brief, which I think goes well into the history of our immigration. I am grateful for it, although I think most of our committee members by this time know a great deal about it.

I understand that you have great expertise and experience in yourself.

Mr. Charles M. Campbell: I submitted a brief last November, and I have produced another one since then.

The Chairman: Those were circulated in Ottawa, Mr. Campbell. We want to hear from you as to what you think has gone wrong with the present system, and what you think Bill C-55 may, or may not, be able to do to correct it.

[*Traduction*]

dérer comme des revendications manifestement sans fondement, celles des réfugiés de la mer.

Je vais vous donner un exemple, qui est pour moi une indication de ce qui se passe. Il y a eu la situation d'un homme, soi-disant un réfugié palestinien, qui s'était présenté au Canada en tant qu'immigrant. Je pense que c'est le ministre d'État à l'Immigration, M. Weiner, qui a déclaré à la Chambre que si les projets de loi C-55 et C-84 avaient été en vigueur, cette situation ne se serait pas produite.

C'est totalement faun. L'homme en question s'était présenté au Canada en tant qu'immigrant. Cela n'avait rien à voir avec la politique ayant trait aux réfugiés.

Il est dramatique de songer que des gens risquent leur vie pour se rendre sur nos côtes. C'est tout simplement dramatique. Je ne sais pas quelle situation pourrait être suffisamment dramatique pour me convaincre d'en faire autant.

Malgré mes antécédents plutôt limités en matière juridique, et même si je ne connais pas aussi bien que d'autres ce projet de loi, quand j'entends des déclarations aussi trompeuses, je ne peux m'empêcher de penser que le gouvernement a vu là une occasion de redorer son blason auprès de la population. Je crois qu'il s'est trompé sur les sentiments des Canadiens au sujet de leur pays, de leurs ressources et de leurs responsabilités envers les gens dans le besoin.

Il y a des personnes et des groupes dans notre société qui n'ont pas la même perception que moi du Canada. Ils voient le Canada, et particulièrement le Canada anglais, comme un pays de culture européenne.

Je n'ai pas besoin de dire ce que j'en pense; le gens que je fréquente, et les sentiments que j'entretiens à leur égard, en sont la manifestation évidente.

Je crois que notre gouvernement a été trompé, et je pense qu'il ne reflète pas les sentiments des Canadiens.

La présidente: Nous devons essayer de nous en tenir à notre programme.

Je vous suis très reconnaissante d'être venus nous rencontrer aujourd'hui et de nous avoir donné l'occasion d'entendre ce que vous avez à dire. Merci. Nous étudierons votre mémoire avec attention.

M. Boyd: Merci.

La présidente: Monsieur Campbell, je vous en prie . . .

M. Campbell, vous nous avez remis un mémoire très long et fort complet, dans lequel vous faites l'historique de notre immigration. Je vous en suis reconnaissante, malgré que je pense que la plupart des membres de notre Comité en savent maintenant un bon bout à ce sujet.

Vous possédez vous aussi beaucoup de connaissances et d'expérience en la matière, je crois.

M. Charles M. Campbell: J'ai présenté un mémoire, en novembre dernier, et j'en ai depuis produit un autre.

La présidente: Ils ont circulé à Ottawa, monsieur Campbell. Nous voulons que vous nous disiez un peu ce qui a cloché dans le système actuel, et si vous pensez que le projet de loi C-55 peut aider à corriger la situation.

[*Text*]

Mr. Campbell: First, let me tell you about myself. I graduated as a Mining Engineer in 1938 from UBC, and have spent 35 years in the mining industry across the country, mostly in the field of management.

While I have been active in politics, I have never sought office. In 1973, I was invited to accept a post on the Immigration Appeal Board. I must confess that at the beginning I was hesitant, but I came to thoroughly enjoy doing what I considered to be a most important job.

When I reached the age of 70 years, I entered what I called "a state of statutory decrepitude". However, I was so concerned about some of the things which I saw, my interest has continued.

Because I had been an active member of the Immigration Appeal Board for ten years, I am perhaps the only witness who will appear before you who has really been in there, and you may have questions to ask which I will be happy to answer as best I can. I am here to help.

In my brief, I point out that the purpose of this bill is to recover control of our refugee determination process and the immigration appeal process. We have to determine if that objective is going to be achieved. Frankly, I do not think it is.

I want to make it clear that I believe that, flawed as they are, the processes that are in place could be used to maintain control of the refugee flow, which is the principal issue today, and could have been used to maintain control, and could recover control now. That should be a priority.

I was cautioned by the Clerk that we are dealing only with Bill C-55. However, I wish to make a comment about immigration law, and specifically about immigration appeal procedures and the fact that non-genuine refugees often go the route of seeking refugee status because of the advantages that refugee status provides.

One of the difficult things, of course, is that there are a lot of these people who believe themselves to be genuine refugees who are not being accepted, as well as the genuine refugees.

With the new Immigration Act in 1978, the workload of the Immigration Appeal Board completely changed. It changed because of the provisions of that Act which provided the opportunity for abuse. The abuses were so evident that the Auditor General sent his auditors to every principal immigration station worldwide to find out what was taking place.

In his 1982 Report, he included 33 pages of devastating condemnation of the policy and its administration. He listed the abuses. Those abuses, in large measure, now make up a large part of the work of the Immigration Appeal Board.

[*Traduction*]

M. Campbell: Permettez-moi tout d'abord de vous parler un peu de moi. J'ai obtenu mon diplôme d'ingénieur minier en 1938, à l'Université de la Colombie-Britannique, et j'ai passé 35 ans dans l'industrie minière, un peu partout au pays, et la plupart du temps dans des postes de gestion.

Bien que j'aie participé d'une manière active à la vie politique, je n'ai jamais cherché à me faire élire. En 1973, on m'avait invité à accepter un poste à la Commission d'appel de l'immigration. Je dois avouer que je ne savais pas trop qu'en penser, au début, mais j'en suis venu à aimer profondément faire ce travail, que je considère comme une fonction des plus importantes.

Quand je suis arrivé à 70 ans, je suis entré dans ce que j'appelle «un état de décrépitude statutaire». Toutefois, certaines constatations que j'avais faites m'inquiétaient tellement qu'elles ont soutenu mon intérêt.

Ayant été un membre actif de la Commission d'appel de l'immigration pendant dix ans, je suis peut-être le seul témoin que vous recevrez, qui ait vraiment les mains dans la pâte, et vous aurez peut-être quelques questions à me poser, auxquelles je serai heureux de répondre du mieux que je pourrai. Je suis venu pour être utile.

Dans mon mémoire, je souligne que l'objectif de ce projet de loi est de reprendre le contrôle de notre processus de reconnaissance des réfugiés ainsi que du processus d'appel de l'immigration. Nous devons déterminer si cet objectif sera atteint. Pour être franc, j'en doute énormément.

Je veux qu'il soit clair que je pense que tout autant lacunaires qu'ils soient, les processus actuels pourraient permettre de contrôler le flux des réfugiés, ce qui constitue la principale difficulté aujourd'hui; on aurait pu les utiliser pour conserver le contrôle, et ils pourraient permettre, à l'heure actuelle, de reprendre le contrôle. Ce devrait être une priorité.

Le greffier m'a averti que nous ne devions discuter que du projet de loi C-55. Je veux toutefois faire une observation au sujet de la Loi sur l'immigration, et notamment à propos des procédures d'appel en matière d'immigration, et du fait que de faux réfugiés empruntent souvent la voie du statut de réfugié à cause des avantages qu'il procure.

L'une des principales difficultés, bien entendu, c'est qu'il y a bien de ces gens qui se considèrent comme des réfugiés authentiques, qui ne sont pas acceptés, tout comme il y a aussi des réfugiés authentiques.

Après l'adoption de la nouvelle Loi sur l'immigration, en 1978, la charge de travail de la Commission d'appel de l'immigration a changé du tout au tout. Ceci s'explique par le fait que les dispositions de la loi ouvraient la porte aux abus. Les abus étaient à ce point évidents que le vérificateur général a envoyé ses vérificateurs dans tous les principaux postes d'immigration de par le monde, pour constater sur place ce qui s'y passait.

Dans son rapport de 1982, il dénonçait sans détours, sur 33 pages, la politique et son administration. Il faisait la liste de cas d'abus, abus qui, dans une large mesure, contribuent aujourd'hui pour une importante part du travail de la Commission d'appel de l'immigration.

[*Text*]

If we could straighten out these items, we would eliminate a lot of that work. It did not exist before 1978.

The Chairman: Can you specify what those abuses are? What were the particular provisions in the 1976 Act which gave rise to these abuses?

Mr. Campbell: The principal element of that Act was the legislation that establishes the "family" class.

I do not wish to appear as being against families, but this is the principal section. That section is now being modified by the minister, and his proposed modifications provide that a Canadian citizen—for these purposes, somebody who has been in the country for three years—may sponsor his parents, regardless of their ages. They, in turn, may bring with them all of their unmarried children, under the new proposal, without reference to the capacity of any parents or children to successfully settle, or establish, in Canada.

That provides all kinds of opportunities. It encourages the "convenience marriage"; it encourages a process which the Auditor General called the "courier parent", parents, particularly from primitive villages, who do not wish to come to Canada, but are interested in their children.

Once there is a member of a family who, through marriage, is residing here, he/she can sponsor the family, and the parents come, bringing their unmarried children to Canada, deposit them here, and go home.

The Auditor General points out that at one major immigration station abroad, children in that age group in 50 per cent of the families are brought here by the parents, who leave and go back home as soon as, or even before, the children are settled in Canada. Thus, the provisions of this law, which were meant to assure family reunification, result in something else.

The Chairman: How does that clog the refugee determination system?

Mr. Campbell: That provides one of the broad advantages in making a claim.

What we have now done is to establish a situation in this country where a refugee claim, whether justified or not, assures not only a long stay in Canada for someone caught up in the process, but virtually assures citizenship.

We now have a backlog of 44,000, with an obvious plan to put them through an Administrative Review procedure as soon as this legislation is passed.

So, a person from another country can apply for refugee status, knowing that there is a 90 per cent chance that he will get citizenship in Canada, and knowing that, virtually as soon as he gets here and establishes some basis of support for his family, his whole extended family will have the right to come here.

The Chairman: I understand that. We have had that point made to us, Mr. Campbell. I am unclear as to what triggered his back in 1976. I understand what happened then.

[*Traduction*]

Si nous corrigions ces lacunes, nous éliminerions une bonne partie de ce travail. Les choses n'étaient pas ainsi avant 1978.

La présidente: Pouvez-vous nous dire en quoi consistent ces abus? Quelles dispositions de la loi de 1976 ont donné lieu à ces abus?

M. Campbell: Le principal élément de cette loi était la disposition qui établit la catégorie de la «famille».

Je ne veux pas donner l'impression d'être contre la famille, mais c'est le principal article de la loi. Le Ministre a justement entrepris de modifier cet article, et les modifications qu'il propose prévoient qu'un citoyen canadien—en l'occurrence, quelqu'un qui est au pays depuis trois ans—peut parrainer ses parents, quel que soit leur âge. Selon la nouvelle formule qui est proposée, ces personnes peuvent ensuite amener avec elles tous leurs enfants qui ne sont pas mariés, sans égard à la capacité des parents ou des enfants de s'établir au Canada.

Cette proposition ouvre toutes sortes de possibilités. Elle encourage le mariage de raison; elle encourage un processus que le vérificateur général a appelé «le parent messager», des parents, surtout de villages primitifs, qui ne veulent pas forcément venir au Canada, mais qui veulent favoriser leurs enfants.

Dès qu'un membre d'une famille réside au Canada, en s'y étant marié, il peut parrainer la famille, et les parents viennent reconduire leurs enfants non mariés au Canada, les déposent ici, et retournent dans leur pays.

Le vérificateur général souligne que dans l'un de nos principaux postes d'immigration à l'étranger, 50 pour cent des enfants appartenant à ce groupe d'âge sont amenés ici par leurs parents, qui les laissent au Canada, et qui retournent dans leur pays dès qu'ils sont établis, ou avant même qu'ils le soient. C'est ainsi que les dispositions de cette loi, que l'on avait à l'origine prévue pour permettre la réunification des familles, servent à autre chose.

La présidente: En quoi cela obstrue-t-il notre système de reconnaissance des régufiés?

M. Campbell: De par les grands avantages qu'il y a à revendiquer le statut de réfugié.

La situation est telle, aujourd'hui, qu'en revendiquant le statut de régufié, à juste titre ou non, on est assuré non seulement d'un long séjour au Canada, pour quelqu'un qui est pris dans le système, mais à toute fin pratique, d'obtenir la citoyenneté.

L'accumulation est aujourd'hui de 44 000 cas, et il est évident qu'on a l'intention de les soumettre à une procédure de revue administrative dès que cette loi sera adoptée.

Ainsi, quelqu'un d'un autre pays peut revendiquer le statut de réfugié, sachant qu'il a 90 pour cent de chances d'obtenir sa citoyenneté au Canada, et sachant que dès qu'il arrive ici et qu'il prouve qu'il peut supporter sa famille, ou presque, tous ses parents proches ou éloignés auront aussi le droit d'y venir.

La présidente: Je comprends cela. On nous l'a expliqué, monsieur Campbell. Je ne sais pas trop ce qui a motivé cela, en 1976. Mais je comprends ce qui est arrivé par la suite.

[*Text*]

Apart from that, I also understand that the refugee claims only began to mount during the last few years. You said that the trouble started in 1976 or 1977.

Mr. Campbell: It was in 1978. I wanted to get that point in because that is a factor in this. The workload of the Immigration Appeal Board is largely based on elements in those regulations.

The Chairman: That had to do with family reunification.

Mr. Campbell: Yes. I am not against family reunification. The family reunification clause invites the other abuses, and it invites them to the extent that it makes up the bulk of the workload of the Immigration Appeal Board.

The Chairman: Dealing with the refugee cases?

Mr. Campbell: No. The refugee cases are something else.

The Chairman: That is what we want to know.

Mr. Campbell: I appreciate that. But, I want it understood that this is an element in making a claim.

The refugee cases started to build immediately. In 1981 there was a backlog of 1500. Mr. Axworthy was so distressed at this that he appointed a task force to study it. You probably know all about that.

When the task force report was filed, Mr. Axworthy expressed his concern, and said he would ask his officials to do something about it.

And the backlog simply continued to grow with each minister. There were no changes in the regulations. There was no new legislation. And there was no attempt by anyone to bring this situation under control.

As early as February 10, 1982, seeing what was happening on the Board, I set out the need for change in these procedures. It was evidence to everyone, and nobody did anything about it. This is really our problem. We have allowed this whole thing to drift.

The Chairman: What changes in the present procedures would have helped, and would help today, to do something about the present situation?

Mr. Campbell: The Nielsen Task Force, in its 1985 Report, pointed out the it was familiar with that information. It pointed out that the total welfare available for refugee claimants then was $38 million a year, and that with appropriate appointments to the Immigration Appeal Board, they could clear up the whole mess well within two years for $9 million. Nobody paid any attention to that.

We have a situation in which people have learned that there is an advantage in making a false claim. We have to eliminate that advantage.

I believe that, tomorrow morning, the first person to claim refugee status in this country should be exposed to the deter-

[*Traduction*]

Je crois aussi que les revendications du statut de réfugié n'ont commencé à s'accumuler qu'au cours des quelques dernières années. Vous avez dit que le problème avait débuté en 1976 ou en 1977.

M. Campbell: Plus précisément, en 1978. Je voulais apporter cet élément dans la discussion parce que c'est l'un des facteurs importants. La charge de travail de la Commission d'appel de l'immigration est en grande partie composée de cas qui partent de ces dispositions.

La présidente: Qui ont à voir avec la réunification des familles?

M. Campbell: Oui. Je ne suis pas contre la réunification des familles, mais cet article ouvre la porte à d'autres abus, et ceci, dans une telle mesure que ces abus constituent le gros de la charge de travail de la Commission d'appel de l'immigration.

La présidente: Les revendications du statut de réfugié?

M. Campbell: Non. Le statut de réfugié, c'est une autre chose.

La présidente: C'est ce qui nous intéresse.

M. Campbell: Je comprends bien. Mais je veux que l'on comprenne que c'est un élément qui contribue à l'accumulation des revendications.

Les revendications du statut de réfugié ont commencé à s'accumuler immédiatement. En 1981, l'accumulation était déjà de 1 500 cas. M. Axworthy était si désespéré qu'il a créé un groupe d'étude pour examiner la situation. Vous en connaissez probablement aussi bien que moi les résultats.

Quand le groupe de travail a déposé son rapport, M. Axworthy a exprimé son inquiétude, et a dit qu'il demanderait à ses fonctionnaires de faire quelque chose à ce sujet.

Et le ballon a continué de se gonfler avec chaque ministre. On n'a pas modifié les règlements. Il n'y a pas eu de nouvelle loi. Et personne n'a tenté de reprendre le contrôle.

Pas plus tard que le 10 février 1982, après avoir constaté ce qui se passait à la Commission, j'en étais venu à la conclusion qu'il fallait modifier ces procédures. Nous l'avons démontré à tout le monde, et personne n'a rien fait. La difficulté est bien réelle. Nous avons été négligents.

La présidente: Quelles modifications aux procédures actuelles auraient aidé, et aideraient aujourd'hui à régler la situation?

M. Campbell: Dans son rapport, en 1985, le groupe de travail Nielsen disait qu'il était au courant de la situation. Il faisait remarquer que l'assistance sociale offerte aux revendicateurs du statut de réfugié s'élevait à 38 millions de dollars par année, et que moyennant des nominations appropriées à la Commission d'appel de l'immigration, on pourrait redresser la situation en moins de deux ans, au coût de 9 millions de dollars. Mais personne n'en a fait cas.

La situation actuelle est qu'il y a certaines personnes qui ont sont rendu compte qu'il y avait un avantage à faire une fausse revendication. Nous devons éliminer cet avantage.

Je crois que la première personne qui se présentera demain matin pour revendiquer le statut de réfugié dans ce pa

[*Text*]

mination process; not next week—tomorrow morning. We would find out whether, under our system—which, while a little involved, is perfectly competent to determine these things—that person is indeed a refugee.

We would go through the preliminary stages, which includes an Inquiry and an examination under oath, and that information would be sent to the Refugee Status Advisory Committee, which would make a decision. And we would have somebody in a managerial capacity to organize the process, to make sure it gets done without delay.

Then, if the person is not a refugee, there are certain appeal procedures which must be met. We cannot dismiss these people out of hand. They must have an opportunity for review, and we arrange for that to happen. If they do not succeed, we send them home.

In that way, we send a signal to the world that a refugee claim no longer means Canadian citizenship, or a long stay, or anything else.

Tomorrow morning, the minister could make an announcement that there are no more amnesties; no more administrative reviews. That if one is a genuine refugee, we will help that person, and we will make that determination as quickly as possible. We will help the genuine refugee to settle. And if a claimant is found to be not a genuine refugee, we will send that person home.

As soon as we send out the signal that the game is up, they will stop coming. We have not had the courage to send that signal.

The Chairman: Senator Spivak would like you to clarify something.

Senator Spivak: As I look at page 2 of your report, I see that you are saying there was a deliberate scuttling of the system.

Mr. Campbell: Yes.

Senator Spivak: Who would want to do this? Why would someone want to deliberately scuttle the system?

Mr. Campbell: I don't know why.

Senator Spivak: In other words, if there is a backlog of 1,000, they only do 4,000, because staff is assigned to other duties.

This is not the first time I have heard this. It is the first time I have seen it written down in black and white.

Can you clarify why, and how you know this was a deliberate scuttling?

Mr. Campbell: It is in the Annual Report of Employment and Immigration Canada, on page 45.

The number of new claims received by RSAC in this fiscal year totalled 4,099 a decline of 1,022 from 1984 to 1985. This occurred because some of the Immigration staff normally involved in the examination under oath process, which produces the transcript that is reviewed by the committee, were required for other Immigration activities.

[*Traduction*]

devrait passer par le processus de reconnaissance des réfugiés—pas la semaine prochaine, demain matin. Nous serions alors à même de constater si notre système permet de déterminer—et je le pense, malgré que j'aie peut-être un certain parti-pris—si cette personne est vraiment un réfugié.

Nous appliquerions les étapes préliminaires, l'enquête et l'interrogatoire sous serment, et les renseignements recueillis seraient acheminés au Comité consultatif du statut de réfugié, qui rendrait une décision. Nous aurions aussi quelqu'un qui serait chargé de voir au bon déroulement du processus, pour faire en sorte que le tout s'exécute sans retard.

Puis, si cette personne n'était pas un réfugié, certaines procédures d'appel seraient prévues. Nous ne pouvons pas rejeter ces personnes comme ça. Elles doivent pouvoir demander une révision, et cela est prévu. Si la cause est de nouveau rejetée, on les renvoie chez eux.

Ce faisant, nous enverrions un message dans le monde, qui dirait que revendiquer le statut de réfugié au Canada n'aboutit désormais plus automatiquement à la citoyenneté canadienne, ou à un long séjour au Canada, ou à quoi que ce soit d'autre.

Demain matin, le Ministre pourrait annoncer qu'il n'y aura plus d'amnistie, et plus de revue administrative; que lorsqu'un authentique réfugié se présentera, nous l'aiderons, et nous le reconnaîtrons aussi rapidement que possible; que nous aiderons le réfugié authentique à s'établir; et que lorsqu'une personne ne sera pas considérée comme réfugié authentique, nous la renverrons dans son pays.

Dès qu'on saura que nous ne sommes plus dupes, il n'y aura plus de faux réfugiés qui viendront au Canada. Mais nous n'avons pas eu le courage de lancer ce message.

La présidente: Le sénateur Spivak voudrait vous demander quelques éclaircissements.

Le sénateur Spivak: À la deuxième page de votre rapport, vous dites que l'on a délibérément sabordé le système.

M. Campbell: Oui.

Le sénateur Spivak: Mais qui voudrait faire une telle chose? Pourquoi?

M. Campbell: Je n'en ai pas la moindre idée.

Le sénateur Spivak: Autrement dit, s'il y a une accumulation de 21 000 cas, on n'en traite que 4 000, parce que le personnel est affecté à d'autres tâches.

Ce n'est pas la première fois que j'entends cela. Mais c'est la première fois que je le vois écrit noir sur blanc.

Pouvez-vous nous dire pourquoi, et ce qui vous fait dire que c'était un sabordage délibéré?

M. Campbell: La réponse est à la page 45 du rapport annuel d'Emploi et Immigration.

Au cours de l'année financière, le CCSR a traité 4 099 nouvelles revendications, soit 1 022 revendications de moins qu'en 1984. Cette diminution s'explique par le fait qu'un certain nombre des employés de l'Immigration qui produisent habituellement les procès-verbaux des interrogatoires sous serment, qui sont ensuite revus par le comité, était affecté à d'autres tâches.

[*Text*]

Senator Spivak: Let me ask you a more pointed question.

Do you think that perhaps one of the reasons that this may have been done would be as a result of turf battles between, for example, the deputy minister and the minister?

Mr. Campbell: I have no idea. I just read the Annual Report.

Senator Spivak: You use the word "deliberately" expressly. That is an accusation against someone.

Mr. Campbell: I would be prepared to alter that and say "sheer incompetence". It has to be one or the other. I would rather say they did it deliberately, than that they were incompetent. But it has happened. And this is the key stage in determining whether these people are genuine refugees, or not.

The Chairman: They clear the decks.

Mr. Campbell: Some of these people are genuine refugees, and they are entitled to have their claim assessed. If they are genuine, we have the obligation to help them.

Instead of that, we have eliminated staff.

Senator Spivak: I have heard it said that over these years when this all began, there were additional staff components given to the Refugee Determination Branch. I am not sure where. There were additional staff allocated, and that additional staff succeeded in reducing the number of cases processed. This has been said.

Can you comment on that?

Mr. Campbell: I cannot explain what the bureaucracy does.

Senator Spivak: Is it true that there was additional staff allocated?

Mr. Campbell: I really do not know.

I have a letter in my files from Jim Hawke who, at the time, was the Chairman of the Commons Committee. When I objected to what appeared to be going on and pointed out that the Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board needed new members, he wrote to me and told me that that was not the problem at all; that it was at the examination under oath stage, and that new people were being hired and trained to do it.

That was in the same month that the report showing staff reductions was being prepared.

It is hard to explain what happens in Ottawa.

We spoke about the backlog growing gradually, without any effort being made to stop it. By May, 1986, the backlog had reached 25,000.

It was earlier than that that the Nielson Task Force suggested it could be cleared up, but no one paid any attention to the Nielson Task Force Report, although it was established to come up with solutions to the problem.

I think it was right about this.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: N'ayons pas peur des mots.

Est-il possible que ce soit en partie dû à des petites guerres de pouvoir, par exemple, entre le sous-ministre et le ministre?

M. Campbell: Je n'en ai pas la moindre idée. Je n'ai fait que lire le rapport annuel.

Le sénateur Spivak: Mais vous utilisez explicitement le mot «délibéré». C'est une accusation précise contre quelqu'un.

M. Campbell: Si vous préférez, je pourrais remplacer cela par «pure incompétence»; c'est l'un ou l'autre. Je préfère dire qu'ils ont agi délibérément, plutôt que de les traiter d'incompétents. Mais cela ne change rien à la réalité. Et c'est précisément là l'étape cruciale dans l'établissement de l'authenticité des réfugiés.

La présidente: On a abandonné le navire.

M. Campbell: Certaines de ces personnes sont d'authentiques réfugiés, et elles ont droit à une évaluation de leur revendication. Nous avons l'obligation d'aider les réfugiés authentiques.

Plutôt que de les aider, on a éliminé du personnel.

Le sénateur Spivak: J'ai entendu dire qu'au cours des années, quand tout cela a débuté, on avait ajouté du personnel à la direction compétente. Je ne sais pas trop où, précisément. On a ajouté du personnel, et, malgré cela, on a traité moins de cas. La rumeur a circulé.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cela?

M. Campbell: Je ne peux pas expliquer le décisions des bureaucrates.

Le sénateur Spivak: Est-il vrai que la direction a obtenu du personnel de plus?

M. Campbell: Je ne sais vraiment pas.

J'ai une lettre de Jim Hawke, dans mes dossiers, Jim Hawke, qui était à l'époque le président du comité des Communes. Quand je me suis opposé à ce qui semblait se passer, et que j'ai indiqué qu'il fallait ajouter des membres au Comité consultatif du statut de réfugié et à la Commission d'appel de l'immigration, il m'a répondu que ce n'était pas du tout là le problème, que la difficulté se situait à l'étape de l'interrogatoire, et qu'on avait entrepris d'embaucher des gens et de les former à cet effet.

Ceci est arrivé le mois même où l'on rédigeait le rapport dans lequel on indiquait les réductions de personnel qu'il y avait eues.

Il est difficile d'expliquer ce qui se passe à Ottawa.

Nous avons signalé l'accumulation constante des cas, sans que rien ne se fasse pour l'arrêter. En mai 1986, il y avait 25 000 cas en attente.

Le groupe d'étude Nielson avait laissé entendre avant ce qu'un rattrapage était possible, mais personne n'a fait de cas du rapport Nielson, malgré le fait que ce groupe d'étude avait été créé pour trouver des solutions aux problèmes.

Je pense qu'il avait vu juste.

[*Text*]

Instead, the minister established the Administrative Review, in which he set up two things: special soft, lax criteria—which were designed, I think, to accept 85 per cent or 90 per cent of all claimants. I use those figures because he used both at different times in public statements.

We know from the work of the "fast track" system that somewhere between 80 per cent and 90 per cent of these people would not be accepted, depending upon when the "fast track" report came out. For the last nine months of last year, 82.2 per cent were accepted. In the first period of the "fast track", only 9.2 per cent were accepted.

So, we know that 80 per cent to 90 per cent of these people were not being accepted, for whatever reason, but we set up an administrative review that accepted between 85 and 90 per cent. Somewhere between 10 and 20 per cent of the total would be genuine, but about 20,000 were brought in, who, on the basis of our criteria, were inadmissible.

But, we did something much more important than that. The 29,095 of these people who had been refused by the Refugee Status Advisory Committee had filed their appeals with the Immigration Appeal Board. We know that most of those appeals are filed for purposes of extending one's stay in Canada. We know that to be so. We know that of those turned down in the first instance, less than 20 per cent do file appeals. The figures in the "fast track" report show that.

We also know that the Federal Court of Appeal in Toronto schedules its immigration appeals, all of them—and I suspect there are some that are pre-read that have some substance to them—at 20 per day, because these people do not show.

The Chairman: At 20 a day?

Mr. Campbell: Yes. What did we do with the 2,695 who had already been turned down, of which, experience tells us, not more than 3 per cent would succeed in their appeal?

At a time when the Immigration Appeal Board's numbers were being increased by 30 members to deal with these cases, the minister lifted them out of the workload of the Immigration Appeal Board and applied the Administrative Review criteria to them, and accepted 85 or 90 per cent.

When we do that, the person so accepted is going to write to his friends.

The interesting thing is that, according to the data from Refugee Status Advisory Committee covering the last nine months of 1987, there were four applications from Colombia, one of which succeeded.

Historically, there have been very few refugee applications from Colombia. They come from all countries. People will try to use the refugee route, no matter where they are coming from. From some countries there are large numbers, and the majority of them succeed.

We know that Colombia is not a refugee-producing country. But, we were not capable of dealing with that young man.

[*Traduction*]

Le Ministre a plutôt cru bon de créer la revue administrative, dans laquelle il établissait deux choses: des critères spéciaux, pas tellement exigeants—qui étaient censés permettre d'accepter, si ma mémoire est bonne, de 85 p. 100 à 90 p. 100 de toutes les revendications. Je cite ces chiffres parce qu'il les a utilisés à différentes reprises dans des déclarations publiques.

Connaissant les rouages du système accéléré, nous savions que 80 p. 100 à 90 p. 100 des revendications ne seraient pas acceptées, au moment où le rapport sortirait. Au cours des neuf derniers mois de l'année dernière, 82,2 p. 100 des revendications ont été retenues. Au cours de la période initiale, seulement 9,2 p. 100 des revendications l'avaient été.

Nous savons donc que de 80 p. 100 à 90 p. 100 de ces personnes ne sont pas acceptées, pour toutes sortes de raisons, mais nous mettons en place une revue administrative qui en admet de 85 p. 100 à 90 p. 100. Il y aurait donc de 10 p. 100 à 20 p. 100 de réfugiés qui seraient authentiques, mais environ 20 000 d'entre eux, selon nos critères, étaient inadmissibles.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Les 29 095 personnes dont la demande avait été rejetée par le Comité consultatif du statut de réfugié avaient déposé leurs appels auprès de la Commission d'appel de l'immigration. Nous savons que la plupart de ces appels sont déposés pour prolonger le séjour au Canada. Ce stratagème est de notoriété publique. Nous savons que moins de 20 p. 100 des gens dont la demande a été rejetée en première instance font appel de la décision. C'est ce que révèlent les chiffres dans le rapport sur la procédure accélérée.

Nous savons que la Cour d'appel fédérale, à Toronto, fixe d'avance l'audition de ces appels en matière d'immigration—et je soupçonne que certaines décisions soient prises d'avance—à raison de 20 par jour, parce que ces gens ne se présentent pas.

La présidente: Vingt audiences par jour?

M. Campbell: Oui. Qu'est-il advenu des 2 695 revendications qui avaient déjà été rejetées, dont nous savons, par expérience, que pas plus de 3 p. 100 seraient acceptées en appel?

Au moment même où 30 nouveaux membres venaient s'ajouter à la Commission d'appel de l'immigration pour traiter ces cas, le Ministre les a retirés de la charge de travail de la Commission d'appel de l'immigration et leur a appliqué les critères de la revue administrative. Il en accepté de 85 à 90 p. 100.

Quand on fait des choses pareilles, la personne dont la revendication a été acceptée s'empresse d'écrire à ses amis.

Ce qu'il y a d'intéressant, dans tout cela, c'est que selon les chiffres du Comité consultatif du statut de réfugié, au cours des neuf derniers mois de 1987, il y a eu quatre demandes de Colombie, et aucune n'a été acceptée.

Il n'y a toujours eu que très peu de demandes de Colombie. Elles viennent de tous les pays. On essaie d'emprunter l'itinéraire des réfugiés, d'où que l'on vienne. Certains pays produisent plus de réfugiés que d'autres, et la plupart sont acceptés.

Nous savons que la Colombie n'est pas un pays qui produit des réfugiés. Mais nous n'avons pas pu aider ce jeune homme.

[*Text*]

When our system is incapable to that extent, all the legislation in the world is not going to help, unless somebody takes charge. That is the job, and that is the problem.

I think that you have before you a marvellous challenge. Let me expand on that concept, because I think that it is important.

There were 174 Sikhs who landed off the coast of Nova Scotia. That incident, unfortunately, caused a great deal of emotional outburst and reaction in this country. What should we have done with those people?

I kept seeing television pictures of these people and hearing about hearings. All they were doing was determining whether to detain them, and that took several weeks. What they should have done was to examine them under oath to find out whether they were, in fact, refugees.

In view of the publicity they were getting, it was a wonderful opportunity to send those who were not refugees home.

Let us consider the extent to which India produces refugees. Between 1981 and 1985, which is a 51-month period, there were 2,852 refugee applications from India. Most of those were from the Punjab. Only four of those succeeded—

Senator Perrault: Four out of 2,000?

Mr. Campbell: Four of 2,852. Those applications succeeded after the trouble at the Golden Temple.

I spoke with an official of our Refugee Status Advisory Committee, who told me that they were special cases. The point I am making is that India does not produce refugees in significant numbers.

The report of the Refugee Status Advisory Committee tells us that there were 158 refugee claims from India, which were considered in a nine-month period, and one of those was determined to be a refugee. Essentially, finding refugees amongst the population of India is something which can be handled. It is an administrative problem.

There is no reason that the Sikhs could not have been dealt with when they landed at Halifax. They could have taken advantage of the publicity to send a signal, and they decided that that is what they should have done.

Five weeks later, the department set up a procedure to put those who had gone to Toronto through an inquiry process. That was reported in *The Globe and Mail*. They scheduled three hearings for Saturday morning. The spokesman for the Department of Immigration was reported in the press as saying, "We have to find out how long those hearings take." They had been doing them for nine years.

No wonder we are in trouble. All the legislation in the world is not going to help.

Yesterday, Senator Spivak asked a question about this legislation, and whether it was a "cop-out", or words to that effect. She was questioning whether the legislation should be scrapped.

[*Traduction*]

Quand un système est aussi inefficace que le nôtre, aucune loi au monde n'y changera quoi que ce soit, à moins que quelqu'un ne décide de vraiment s'en occuper. C'est ce qu'il faut faire, et c'est là tout le problème.

Je pense que vous avez à relever un merveilleux défi. Permettez-moi de développer un peu cette idée, parce que je pense qu'elle est importante.

Cent soixante-quatorze Sikhs sont tout à coup arrivés sur la côte de la Nouvelle-Écosse. Cet incident, malheureusement, a soulevé bien des émotions et bien des réactions au Canada. Qu'aurions-nous dû faire?

J'ai vu constamment ces gens à la télévision, et j'entendais constamment parler d'auditions. Tout ce qu'on cherchait à savoir, c'était s'il fallait les mettre en détention, et il a fallu plusieurs semaines pour le faire. Ce qu'il aurait plutôt fallu faire, ça aurait été de les interroger sous serment afin de déterminer s'ils étaient de véritables réfugiés.

Avec toute la publicité qui les entourait, c'était l'occasion rêvée de renvoyer chez eux ceux qui n'étaient pas de vrais réfugiés.

Considérons donc un peu la quantité de réfugiés que produit l'Inde. Entre 1981 et 1985, ce qui représente 51 mois, il y eu 2 852 revendications de statut de réfugié en provenance de l'Inde. La plupart venaient de la région du Punjab. Seulement quatre de ces revendications ont été acceptées—

Le sénateur Perrault: Quatre sur 2 000?

M. Campbell: Quatre sur 2 852 revendications. Ces demandes ont été acceptées après les troubles au Temple doré.

J'ai discuté avec un représentant de notre comité consultatif du statut de réfugié, qui m'a dit que c'étaient des cas spéciaux. Ce que j'essaie de démontrer, en définitive, c'est que l'Inde ne produit pas tellement de réfugiés.

Le rapport du Comité consultatif du statut de réfugié nous apprend qu'il y a eu, sur une période de neuf mois, 158 revendications de statut de réfugié de l'Inde, et qu'une seule de ces demandes a été acceptée. On peut donc trouver de véritables réfugiés dans la population de l'Inde. C'est une difficulté administrative.

Rien n'empêchait d'examiner les revendications des Sikhs, lorsqu'ils sont arrivés à Halifax. On aurait pu profiter de la publicité pour lancer un message, mais on en a décidé autrement.

Cinq semaines plus tard, le Ministère prend les dispositions nécessaires pour que des audiences soient tenues à Toronto. On en a parlé dans le *Globe and Mail*. On prévoit donc trois audiences pour le samedi matin. Dans la presse, on a rapporté que le représentant du ministère de l'Immigration avait dit ceci: «Nous devons savoir combien de temps prennent ces audiences». Mais, ça fait neuf ans que le processus existe!

Il n'est pas étonnant que rien ne marche. Aucune législation au monde ne nous sortira du pétrin.

Hier, M^me^ la sénatrice Spivak demandait si cette loi n'était pas tout simplement une échappatoire, ou quelque chose du genre. Elle se demandait s'il ne faudrait pas la mettre à la poubelle.

[*Text*]

The problem is this: The current Immigration Act is dated April 10, 1978. It is filled with flaws. We should not be messing about with Bill C-55 and Bill C-84. We should be dealing with the basic and genuine problems of the current act. There are people who are suffering and who should not be suffering. We should be starting at the beginning.

This proposed legislation will create dissension and problems rather than solve the basic problems. We have 10 years' experience, and we should be using it.

The Chairman: Mr. Campbell, perhaps you could now address Bill C-55.

Mr. Campbell: At page 9 of my brief, I state that Rabbi Plaut, in his report on refugee determination in Canada, pointed out that one of the recommendations of the United Nations High Commission on Refugees Sub-commitee on International Protection was that a rejected applicant should be given an opportunity to have the decision reviewed before a measure of expulsion or refoulement is implemented.

The point being made there is that someone who appears before the first hearing with an adjudicator and a refugee officer can be turned down, and that is the end of it.

There is no provision in Bill C-55 to cover such a situation. I do not think that we can let that go by. I will give you an example of such a situation.

I found on my desk one morning four files relating to a Chilean family, comprised of a young lady and her three brothers who had applied for refugee status in Canada. They had been turned down by the Refugee Status Advisory Committee. As I recall, the basis for the refusal was that there was an inconsistency in the four files. The different members of the family had not been recorded as telling quite the same story.

The Immigration Appeal Board had a rule, which was inconsistent with the provisions of the statute, which said that if one member thought that there was a chance of success, there would be a hearing. The Board did not adhere to the rule that a *prima facie* case must be produced.

Three members agreed with the Refugee Status Advisory Committee and denied the family a hearing. The family had a lawyer who was rather persistent and who had seen these people. That is a very important aspect.

The lawyer went to the Federal Court of Appeal on the ground that these files were separate individual files and should be considered separately and individually, and that they could not be related one to the other even if they had a rubber band around them. He won the appeal, and the Immigration Appeal Board heard the case.

I was one of the members who had rejected it. I was pleased yesterday to hear Charles Groos say that boards do recognize that they make mistakes.

I knew within 10 minutes that these people were refugees. This legislation, as it is presently drafted, would have sent them home, and they would have been in trouble.

[*Traduction*]

Le problème est le suivant: la loi actuelle en matière d'immigration date du 10 avril 1978. Elle est truffée de lacunes. Nous ne devrions pas être en train de discuter des projets de loi C-55 et C-84, mais plutôt des lacunes bien réelles de la loi actuelle. Il y a des gens qui souffrent inutilement à l'heure actuelle. Nous devrions commencer par le commencement.

Cette législation, que l'on propose, va créer davantage de dissension et de problèmes qu'autre chose. Nous avons dix années d'expérience. Nous devrions nous en servir.

La présidente: Monsieur Campbell, vous pourriez peut-être maintenant passer au projet de loi C-55.

M. Campbell: À la 9e page de mon mémoire, je dis que dans son rapport sur la reconnaissance au Canada du statut de réfugié, le rabbin Plaut fait remarquer que le sous-comité sur la protection internationale du Haut-Commissarait des Nations Unies pour les réfugiés recommande, entre autres, qu'un demandeur dont la revendication a été rejetée ait la possibilité que la décision soit réexaminée avant qu'une mesure d'expulsion ou de refoulement soit prise.

À la première audition devant un arbitre et un agent de l'immigration, il peut arriver qu'une demande soit rejetée, et tout s'arrête là.

Rien n'est prévu, à cet égard, dans le projet de loi C-55. Je ne pense pas que nous puissions laisser passer cela comme ça. Je vais vous donner un exemple.

Un matin, je trouve sur mon bureau quatre dossiers ayant trait à une famille chilienne. Il y avait celui d'une jeune femme, et ceux de ses trois frères, qui avaient revendiqué le statut de réfugié au Canada. Le comité consultatif du statut de réfugié avait rejeté leur demande. Autant que je me souvienne, le motif du rejet était qu'il y avait des incohérences entre les quatre dossiers. Il y avait des différences dans ce qu'avaient déclaré les quatre membres de la famille.

À la Commission d'appel de l'immigration, il y avait une règle, qui n'était pas conforme aux dispositions de la loi, et qui stipulait que lorsque l'un des membres pensait qu'il y avait une possibilité de succès, une audience serait tenue. La Commission dérogeait à la règle.

Trois membres ont accepté la décision du comité consultatif du statut de réfugié, et on refusé d'accorder une audience à la famille. Mais la famille en question avait retenu les services d'un avocat qui était plutôt tenace, et qui avait rencontré la sœur et les trois frères. C'est un élément très important.

L'avocat a donc interjeté appel à la Cour d'appel fédérale, en alléguant que ces trois dossiers étaient des dossiers distincts, qui devraient être considérés séparément, et un à un, et que chacun des dossiers n'avait rien à voir avec les trois autres, même s'ils étaient entourés d'un élastique. Son appel a été reçu, et la Commission a entendu la cause.

J'étais l'un des membres qui l'avait rejetée. J'étais heureux d'entendre hier M. Charles Groos dire que des commissions reconnaissent parfois qu'elles font des erreurs.

Après 10 minutes d'audience, je savais que ces personnes étaient des réfugiés. Si nous avions appliqué cette loi, dans sa formulation actuelle, nous les aurions renvoyées chez elles, et elles se seraient retrouvées en difficulté.

[*Text*]

We cannot take those chances. If we take charge, those things will not be a problem.

The Chairman: When the files went back to you, was an oral hearing held?

Mr. Campbell: Yes.

The Chairman: You determined their status as a result of the oral hearing.

Mr. Campbell: Yes. Until that stage, of course, the Refugee Status Advisory Committee had not held oral hearings. The Immigration Appeal Board held them only if it was determined that there was a chance of success.

Senator Perrault: You are saying that the review process is essential.

Mr. Campbell: It is absolutely essential.

As Rabbi Plaut points out in his report, the genuine refugees are suffering some sort of trauma. Some come from an environment where they are fearful of authority and do not accept that our police and other people in uniforms will be fair. As I have just illustrated, there is also a translation problem. Therefore, review is essential.

One of the problems with the Refugee Status Advisory Committee's process is that they have been accepting people as refugees for 10 years without ever seeing them and without ever testing their credibility. It makes no sense.

The State Department of the United States sent a chap up here to look at our refugee determination process. He wrote a report in which he said: Don't do it that way.

One thing that he learned in dealing with Canadian Immigration officials was that a successful statement to the Refugee Status Advisory Committee had developed a market value. If you get the right points in, you are in.

I do not know how extensive that was, but it was pointed out in the United States government report.

It is absolutely vital, in any kind of decision-making process, that the people who are making the decisions see those witnesses and assess them, as was illustrated by the *Singh* Decision.

At page 10 of my brief, I have set out the process which provides for reviews. We must understand that so many do not show. The initial purpose of this procedure is to do two things. One is to find the refugees, and the other is to reject as quickly as possible those who do not have a case at all.

Senator Perrault: Earlier today, we heard a presentation from an organization in Victoria, which included Amnesty International, most of the churches, St. Andrew's Refugee Association, World University Service of Canada, et cetera.

That organization was quite vehement in their criticism of the establishment of a pre-screening process whereby two people, an Immigration official and a member of the Refugee Board, would decide who had the right to have their claim

[*Traduction*]

Nous ne pouvons pas prendre de tels risques. Si nous le voulons, ces choses ne seront pas un problème.

La présidente: Après que les dossiers vous aient été retournés, y a-t-il eu une audition orale?

M. Campbell: Oui.

La présidente: C'est à la suite de cette audition orale que vous les avez reconnus comme des réfugiés.

M. Campbell: Oui. Jusque là, bien entendu, le Comité consultatif du statut de réfugié n'avait procédé à aucune audition orale. La Commission d'appel de l'immigration n'en tenait que lorsqu'il était acquis qu'il y avait une possibilité de succès.

Le sénateur Perrault: Vous dites que le processus de réexamen est essentiel.

M. Campbell: Oui, absolument essentiel.

Comme l'indique le rabbin Plaut, dans son rapport, les réfugiés authentiques sont des gens qui ont subi certains traumatismes. Certains viennent de milieux où l'on craint l'autorité, et ne croient pas que nos policiers et d'autres personnes en uniforme seront justes. Et il y a aussi un problème d'interprétation. La possibilité de réexamen est donc essentielle.

L'une des principales difficultés que présente le processus du Comité consultatif du statut de réfugié, c'est que ça fait 10 ans que l'on accepte des gens à titre de réfugiés, sans même les avoir vus, et sans même vérifier leur crédibilité. Cela n'a aucun sens.

Le département d'État des États-Unis a envoyé quelqu'un ici pour examiner notre processus de reconnaissance des réfugiés. Dans son rapport, il disait: «Ne touchez pas à cela».

L'une des choses qu'il avait apprise, en discutant avec des agents de l'immigration canadienne, c'est qu'une déclaration gagnante, auprès du Comité consultatif du statut de réfugié, avait depuis quelque temps une valeur marchande. Avec de bons arguments, la chose était acquise.

Je ne sais pas si cette pratique était tellement répandue, mais elle était signalée dans le rapport à l'intention du gouvernement américain.

Il est absolument vital, dans quelque espèce de processus délibératoire que ce soit, que les personnes qui doivent prendre les décisions voient les témoins et les évaluent, comme le démontre le cas de la décision Singh.

À la 10e page de mon mémoire, j'ai décrit le processus qui prévoirait des réexamens. Il faut comprendre que bien des gens qui en ont fait la demande ne se présentent pas. L'objectif initial de cette procédure est à deux volets: reconnaître les véritables réfugiés, et rejeter aussi rapidement que possible les cas qui ne sont pas fondés.

Le sénateur Perrault: Plus tôt, aujourd'hui, nous avons reçu une coalition de Victoria, dont font partie, entre autres, Amnistie internationale, la plupart des groupes religieux, la St. Andrew's Refugee Association, l'Entraide universitaire mondiale du Canada, et bien d'autres groupes encore.

Les représentants de cette coalition ont critiqué, d'une manière plutôt véhémente, l'établissement d'un processus de présélection qui voudrait que ce soit deux personnes, un agent d'immigration et un membre de la Section du statut qui déci-

[*Text*]

heard. In effect, refugees would have to make their cases at the border. It was felt that this process places too much authority in the hands of those who are not necessarily skilled in refugee matters.

On the other hand, you are making the point that the refugee officer-adjudicator hearing meets the requirement of the Supreme Court of Canada, et cetera.

Do you feel that that organization's concern is well-founded?

Mr. Campbell: No, I do not think that it is.

I do think that those people must be trained. The adjudicators and refugee officers must be trained to handle refugee matters.

The decisions which would be made under my proposed program would be whether the claim is arguable or whether, on the face of it, it is inadmissible.

We must, first, determine who the refugees are, and then we must eliminate the great numbers of people who are not refugees and who are taking advantage of the system. We must put them through a process which is fair and clean-cut and thorough and which benefits from an administrator who makes the system work.

Senator Perrault: You see no violation of their rights.

Mr. Campbell: No, I do not.

Senator Perrault: I apologize for the interruption.

The Chairman: We appreciate the clarification, Senator Perrault.

Mr. Campbell: I want to stress the importance of the separation process. Certainly, many who do not succeed before the Refugee Board will have arguments in support of their cases. Those who do not have cases and who are merely taking advantage of the system will not be able to present a valid argument.

The right of review is absolutely essential, as was illustrated by the case of the Chilean family which I referred to.

Senator Perrault: Conceivably, this arrangement could speed up the process, through preliminary separation.

Mr. Campbell: Certainly. That separation must be made in the early stages, to make this process work.

Senator Perrault: Thank you.

The Chairman: Mr. Campbell, to cite two famous or infamous examples, one particular group of Portuguese people who arrived and claimed refugee status would be turned around immediately on the basis that they did not have a valid refugee claim; whereas, the group from Iran would move into the other stream because they were claiming to be refugees from religious persecution.

Is that how you would see it happening?

Mr. Campbell: That is what would happen.

[*Traduction*]

dent des revendications qui seront entendues. Cette espèce de tamisage se ferait à la frontière. Les représentants de la coalition étaient d'avis que ce processus donne trop de pouvoir à des gens qui ne sont pas forcément compétents en la matière.

Vous faites valoir, par contre, que le principe de l'audition par l'agent et l'arbitre en question satisfait aux exigences de la Cour cuprême du Canada.

La craintede cette coalition est-elle fondée, selon vous?

M. Campbell: Non, je ne pense pas.

Je crois toutefois que ces personnes doivent être formées. Les arbitres et les agents doivent aprendre à traiter les cas de réfugiés.

Dans le processus que je propose, la décision consisterait à juger de la recevabilité ou de l'admissibilité de la revendication.

Nous devons, dans un premier temps, reconnaître les véritables réfugiés, puis, renvoyer tous ceux qui ne le sont pas, et qui tentent d'exploiter le système. Nous devons appliquer un processus qui soit juste pour tous, précis et exhaustif, et qui soit contrôlé par quelqu'un qui verra à son bon fonctionnement.

Le sénateur Perrault: Vous n'y voyez aucune violation de leurs droits?

M. Campbell: Non.

Le sénateur Perrault: Je m'excuse de l'interruption.

M. Campbell: Je veux insister sur l'importance de la sélection initiale. On ne peut douter qu'un grand nombre de ceux qui seront rejetés par la Section du statut auront des arguments à présenter pour appuyer leur cause. Ceux dont la cause ne sera pas fondée, et qui tenteront tout simplement de profiter du système, ne pourront pas présenter d'arguments valables.

Le droit à un réexamen est absolument essentiel, comme le démontre le cas de la famille chilienne dont je vous parlais tout à l'heure.

Le sénateur Perrault: On peut supposer que cette façon de procéder accélérerait le processus, par le tri préliminaire que l'on ferait.

M. Campbell: Oui, tout à fait. Pour que tout se déroule rondement, il faut que le tri se fasse dès le début.

Le sénateur Perrault: Merci.

La présidente: Monsieur Campbell, pour citer deux exemples connus, des Portugais qui se présenteraient et qui revendiqueraient le statut de réfugié seraient immédiatement renvoyés, parce que leurs revendications ne seraient pas fondées, tandis que des Iraniens qui diraient être victimes de persécution pour des motifs religieux seraient reconnus comme d'authentiques réfugiés.

Est-ce un peu ce qui se passerait?

M. Campbell: Oui, c'est bien cela.

[*Text*]

The Chairman: The decision would be made immediately that one group had no valid refugee claim whatsoever but that the other group was entitled to a hearing to determine their status.

Mr. Campbell: That is correct. In the case of the Portuguese, they were entitled to a review. However, they would not have been accepted, because they had no case. The right of review was open to them.

Our problem with the Portuguese goes back further than that. We knew in November or December 1985 that this was a scam. Cabinet even passed an Order in Council which imposed visa restrictions, which it later cancelled.

Senator Spivak: Why was that?

Mr. Campbell: I only know what I read in the newspapers.

It is a known fact that these people were coming in by the thousands and were claiming religious persecution, which claims would not stand up under any scrutiny. The Immigration officers at Lester Pearson Airport were swamped with trying to get them out of the airport at the end of the day. They appealed to the government to impose visa restrictions to bring the situation under control and the government finally issued an Order in Council imposing those visa restrictions, which was to be announced by Walter McLean on May 21, 1986. He did not make the announcement.

The interesting thing is that nobody attacked the government because it had failed to do its duty.

The Chairman: Mr. Campbell, under the present law, could that determination have been made immediately and could those people have been turned around, subject to a review?

Mr. Campbell: Under the present law, there would have been an inquiry in which they would have been subjected to an examination under oath. The results of that inquiry would have been sent to the Refugee Status Advisory Committee, which would have then made a decision. That process is in place.

At that time, the staff at the level of the examination under oath process was reduced, when we should have been bolstering the Refugee Status Advisory Committee.

We must remember that the Nielsen Task Force told us that, in October, the welfare bill for these people was $38 million per year and that by December, in Quebec alone, it was $40 million. It must be $200 million by now.

The Nielsen Task Force said that the problem could be cleared up for $9 million, and we did not accept the bargain.

Senator Spivak: Who would be responsible for making those decisions? Does the deputy minister have ultimate responsibility for the proper allocation of personnel?

Mr. Campbell: My answer is quite simple: The bureaucrats are the managers. That is their job. One of their jobs is to

[*Traduction*]

La présidente: On reconnaîtrait donc immédiatement que la revendication de l'un de ces groupes n'aurait absolument aucun fondement, tandis que l'autre groupe aurait droit à une audience.

M. Campbell: Exactement. Les Portugais avaient droit à un réexamen. Ils n'auraient toutefois pas été acceptés, parce que leurs revendications n'avaient aucun fondement. Mais ils avaient le droit de demander un réexamen.

La difficulté avec les Portugais remonte à plus loin que cela. Dès novembre ou décembre 1985, nous savions déjà que c'était un stratagème. Le conseil des ministres avait même émis un décret qui imposait des limites à l'émission des visas, décret qu'il a plus tard annulé.

Le sénateur Spivak: Et pourquoi?

M. Campbell: Tout ce que j'en sais, c'est ce que j'ai lu dans les journaux.

Tout le monde sait que ces gens venaient ici par milliers, et disaient avoir fait l'objet de persécution à cause de leur religion, ce qui n'aurait pas résisté à l'analyse. À l'aéroport Lester B. Pearson, les agents d'immigration ne savaient plus que faire pour les obliger à sortir de l'aéroport à la fin de la journée. On a demandé au gouvernement d'imposer des limites à la délivrance des visas pour permettre de reprendre le contrôle de la situation, et le gouvernement a finalement rédigé un décret à cet effet, qui devait être annoncé par Walter McLean le 21 mai 1986. Mais le décret n'a jamais été prononcé.

Fait intéressant à noter, personne n'a reproché au gouvernement d'avoir manqué à son devoir.

La présidente: Monsieur Campbell, la loi actuelle aurait-elle permis de procéder à cette détermination de manière immédiate, et aurait-elle permis de renvoyer ces gens, moyennant la possibilité d'un réexamen de leur cas?

M. Campbell: En vertu de la loi actuelle, on aurait pu procéder à une enquête, où les gens en cause auraient été soumis à un interrogatoire sous serment. On aurait ensuit transmis les conclusions de cette enquête au Comité consultatif du statut de réfugié, qui aurait rendu une décision. C'est ce que prévoit la loi, à l'heure actuelle.

À cette époque, on avait réduit le personnel affecté aux interrogatoires sous serment, alors qu'il aurait fallu soutenir davantage le Comité consultatif du statut de réfugié.

Il faut se rappeler de ce que vous avait dit le groupe d'étude Nielson, à savoir qu'au mois d'octobre, on avait versé 38 millions de dollars par année en prestations d'assistance sociale à ces gens, et qu'au mois de décembre, au Québec seulement, la somme atteignait 40 millions de dollars. Elle ne doit pas être bien loin des 200 millions à l'heure qu'il est.

Le groupe d'étude Nielson nous avait dit qu'il y aurait moyen de régler le problème pour 9 millions de dollars, et nous avons fait la sourde-oreille.

Le sénateur Spivak: À qui appartient-il de prendre ces décisions? Est-ce le sous-ministre qui doit voir à l'affectation du personnel?

M. Campbell: Ma réponse est toute simple: ce sont les bureaucrates qui sont les gestionnaires. C'est leur travail.

[*Text*]

anticipate problems and to report them and to provide solutions.

One of two things happened. Either they did their job and did not get support from their political masters, or they did not do their job.

How would I know which one of those things happened?

Senator Spivak: When the Sikhs came to Canada last August, are you suggesting that it would have been a simple matter to put them at the top of the priority list to determine whether they were refugees?

Mr. Campbell: I think that that is exactly what should have happened.

Senator Spivak: Why do you suppose that that did not happen? Why were they put at the end of the list rather than at the beginning of the list?

Mr. Campbell: Why did that happen, and why did they decide five weeks later to move them up partway?

Senator Spivak: I do not recall that anyone asked that question at the time that they arrived. Perhaps my memory is incorrect, but I do not recall that anyone asked that it be determined right at the beginning whether they were refugees.

Mr. Campbell: That was not the procedure. They were just putting everybody at the end of a long list and telling them to wait for five years.

It was a great opportunity to do the right thing, and it was not taken.

Senator Spivak: Thank you.

Mr. Campbell: At page 12, I have set out the requirements which could be met by my proposal. I will not go into those in detail.

I am concerned about a matter which I set out at page 13 of my brief, that matter being the provision in this proposed legislation that a representative of the United Nations High Commissioner for Refugees may attend any proceeding, as an observer, if such attendance is not likely to impede the proceeding.

Whoever wrote that does not know what has been happening. When I was a member of the Immigration Appeal Board, representatives from the United Nations would attend our meetings in Ottawa. They played not a decisive role but, at least, a contributory role in the decisions of the Refugee Status Advisory Committee. They had knowledge and they had background. They were there.

That is also true of representatives of the Secretary of State Department. I had the impression that that was an extremely well-run organization. We know that not more than 1 per cent of those whom they rejected ever succeeded in appeal, and we know that that process has never been criticized.

The United Nations representatives played an important role. Now, like Ollie North, we are going to toss all of that into the shredder. It makes no sense.

[*Traduction*]

L'une de leur tâche est de prévoir les difficultés, de les signaler, et de trouver les solutions qui s'imposent.

Alors, de deux choses l'une: ou bien ils ont fait leur travail, et leurs chefs politiques ne les ont pas appuyés, ou ils n'ont pas fait leur travail.

Comment voulez-vous que je sache ce qui s'est vraiment produit?

Le sénateur Spivak: Quand les Sikhs sont débarqués au Canada, en août dernier, vous pensez qu'on aurait pu facilement leur accorder la priorité, et déterminer s'ils étaient de véritables réfugiés?

M. Campbell: Oui, c'est précisément ce qu'on aurait dû faire.

Le sénateur Spivak: Et pourquoi ne l'a-t-on pas fait, selon vous? Pourquoi leur a-t-on accordé la toute dernière priorité, plutôt que la première?

M. Campbell: Oui, pourquoi? Et pourquoi a-t-on décidé, cinq semaines plus tard, d'accélérer un peu les choses?

Le sénateur Spivak: Je ne me souviens pas que qui que ce soit ait posé cette question au moment de leur arrivée. Ma mémoire ne m'est peut-être pas tout à fait fidèle, mais je ne me souviens pas que qui que ce soit ait proposé de déterminer, dès le départ, s'ils étaient de véritables réfugiés.

M. Campbell: Non, vous avez raison. On les mettait tous à la fin d'une longue liste, et on leur disait d'attendre cinq ans.

C'était une bonne occasion de faire les choses comme il se devait, et on l'a laissée passer.

Le sénateur Spivak: Merci.

M. Campbell: À la page 12, j'ai énuméré les exigences auxquelles ma proposition permettrait de satisfaire. Je vais vous en épargner les détails.

À la page 13 de mon mémoire, je m'interroge aussi sur le bien-fondé de la disposition du projet de loi, qui prévoit qu'un représentant du haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés puisse assister aux audiences de la Section du statut à titre d'observateur, dans la mesure où elle estime que sa présence ne risque pas de gêner la procédure en cause.

Celui ou celle qui a rédigé cette disposition ne sait pas comment ça se passait. Quand je faisais partie de la Commission d'appel de l'immigration, des représentants de Nations Unies assistaient à nos audiences à Ottawa. Ils ne participaient évidemment pas aux décisions, mais on peut à tout le moins dire qu'ils aidaient beaucoup le Comité consultatif du statut de réfugié dans le contexte des décisions qu'il avait à rendre. Ils avaient les connaissances et l'expérience nécessaire pour le faire. Et ils le faisaient.

Cela vaut aussi pour les représentants du Secrétariat d'État. J'ai toujours eu l'impression que ce service était extrêmement bien géré. Nous savons que pas plus de un pour cent des décisions qui y ont été rendues ont été renversées en appel, et nous savons que ce processus n'a jamais fait l'objet de critiques.

Les représentants des Nations Unies jouaient un rôle important. Allons-nous, un peu comme Ollie North, passer maintenant tout cela à la déchiqueteuse? Ça n'a aucun sens.

[*Text*]

I have mentioned in my brief the subject of work permits, which I do not believe is dealt with in the proposed legislation.

To issue people work permits is a denial of the objectives of the bill. The objectives of this bill are to determine who are and who are not refugees and either to get them started or to send them home. That should be done before they are allowed to work.

If, after they have found work, we do not accept them, one member of our population has suffered a short-term employee and the costs associated with that.

I am not saying that they should be prohibited from working, but I do not think that the public perception that they are entitled to find a job is a correct one.

I think that we have an obligation, first, to determine whether they are refugees and that we must do that before they become employed. We should not be giving them an opportunity to build a base in this country until we know that they are going to stay. That is not fair to them.

The Chairman: Mr. Campbell, under your proposal, what is your opinion of what the process would require? I think that you would agree with us that the objective everyone is seeking is that we become efficient and effective while, at the same time, maintaining fairness.

How long would it take to achieve such an objective?

Mr. Campbell: We can consider it from two points of view. If we start out properly and if we start to send some signals that the game is over, we will cut down the load immediately.

As I listened to Charles Groos and Philip Rankin yesterday, I was interested to hear how little time they thought that it would take.

The Chairman: Do you think that they were being realistic?

Mr. Campbell: Yes, I think so. It is important that they acknowledge that, if a lawyer is not ready in a reasonable length of time, people should be expected to have someone else available.

One of the provisions of this bill is that there will be legal assistance provided. It is important that people have that help available, but it is also important that it be set up in such a way that they cannot come into court and ask for a three-month adjournment because their lawyer is not available.

I think that a significant number would be eliminated in the very early stage, who are inadmissible or "manifestly unfounded". I would think that a couple of months would be sufficient for those who have a valid claim.

The Chairman: You are saying that, for whatever period we achieve, whether it be six months or eight months or whatever, these claimants should not be allowed to work. You are saying that it would be preferable that the government pay for their upkeep for that period.

Mr. Campbell: You mention six or eight months. In that case, there would be special cases which would result in appeals. In such special circumstances, they could be allowed

[*Traduction*]

J'ai abordé un peu, dans mon mémoire, la question des permis de travail, dont on ne traite nulle part dans le projet de loi, je crois.

Accorder des permis de travail va à l'encontre des objectifs du projet de loi. En effet, les objectifs que l'on poursuit, par ce projet de loi, sont de distinguer les véritables réfugiés des faux réfugiés, et d'entreprendre de considérer leurs revendications, ou les renvoyer chez eux. Cela devrait être fait avant qu'on leur permette de travailler.

Supposons que leurs revendications soit rejetées après qu'ils aient trouvé un emploi. Quelqu'un de chez nous aura alors perdu un employé, sans compter les frais que cela représente.

Je ne dis pas qu'il faudrait leur interdire de travailler, mais je ne pense pas que la perception du public, qui veut qu'ils aient droit à un emploi, soit juste.

Je crois plutôt que nous avons, tout d'abord, l'obligation de déterminer s'ils sont de véritables réfugiés, et que nous devons le faire avant qu'ils se trouvent un emploi. Nous ne devrions pas les laisser s'installer au Canada, avant de savoir si nous allons leur permettre d'y rester. Ce n'est pas juste pour eux.

La présidente: Monsieur Campbell, selon ce que vous proposez, que faudrait-il faire au sujet du processus? Vous serez probablement d'accord avec nous que l'objectif que nous visons tous est de faire en sorte que le système devienne efficient et efficace, et, en même temps, faire en sorte qu'il soit juste.

Combien de temps faudrait-il pour atteindre un tel objectif?

M. Campbell: Nous pouvons voir la chose sous deux angles: si nous articulons bien le système, et si nous commençons à faire savoir un peu partout que le petit jeu est terminé, nous allons immédiatement réduire de beaucoup la charge.

En écoutant Charles Groos et Philip Rankin, hier, j'étais étonné de les entendre parler de la rapidité avec laquelle le système fonctionnerait.

La présidente: Étaient-ils réalistes?

M. Campbell: Oui, je le pense. Et je trouve intéressant qu'ils reconnaissent que si un avocat n'est pas prêt dans un délai raisonnable, il faudrait que quelqu'un d'autre soit disponible.

Dans ce projet de loi, on prévoit une aide juridique. Il est important qu'il en soit ainsi, mais il est aussi important que l'on ne puisse pas se présenter devant le tribunal, et demander un ajournement de trois mois, parce que son avocat n'est pas disponible.

Je pense que cela permettrait d'éliminer, dès le départ, un bon nombre de revendications inadmissibles ou manifestement sans fondement. J'ai l'impression qu'environ deux mois suffiraient pour les revendications qui seraient fondées.

La présidente: Vous dites qu'il ne faudrait pas permettre à ces gens de travailler, que le cas de leurs revendications prenne six mois ou huit mois à régler? Vous pensez qu'il serait préférable que le gouvernement défraie le coût de leur séjour.

M. Campbell: Oui, vous dites six ou huit mois. Le cas échéant, ce seraient des revendications qui auraient été portées

[*Text*]

to work in view of the fact that they would be here for a few months.

In principle, I do not think that they should have work permits. I think that we should solve their problems first.

The Chairman: I was thinking of the perception of the public with regard to keeping these people on welfare for whatever period. That can be countered with the perception of some people that these refugees are taking our jobs. Those are two opposing views.

Mr. Campbell: If we make the process work efficiently, in my opinion, that will not become an issue.

The Chairman: Senator Perrault, please.

Senator Perrault: Previous witnesses have suggested that counsel who are provided for the refugee claimant by the minister would be too closely associated with the government, and that the refugee claimant should have the right to choose counsel of his or her choice.

What are your views in that regard?

Mr. Campbell: I think that that is a terrible slur against counsel. I do not think that that is a valid comment.

In my brief I have expressed the hope that we could get away from the adversarial approach. When I was a member of the Immigration Appeal Board, I was distressed, when we heard a refugee appeal, to find that the minister was considered to be an adversary and to be pursuing a course which would result in the denial of refugee status.

Senator Perrault: At page 8 of your brief, you state:

> It is an administrative problem demanding management skills and a deep love of this country. Success demands changes in attitude throughout the system."

What do you mean by that?

Mr. Campbell: I will tell you exactly what I mean by "changes in attitude throughout the system". The system must be administered by people who want to make it work and who project that image.

In the past, I have been a mining engineer. I managed mines and, if they were not successful, they were shut down. That was the solution if we did not make them pay. As a result, the people who work in those types of situation co-operate. They know that their jobs are involved.

Unfortunately, that does not happen in the Public Service. When I was a public servant, what shocked and distressed me was the lack of people who were concerned about the bottom line and about getting things done. Nobody seemed to care whether it was done today or tomorrow or next week. Nobody seemed to care that there were genuine refugees waiting to be heard and that they were at the end of a two-and-a-half-year list and that they were suffering trauma. Nobody projected that problem.

I will take a chance and give you a specific example.

[*Traduction*]

en appel. On pourrait alors permettre à ces gens de travailler, compte tenu qu'ils seraient ici pendant quelques mois.

En principe, je ne pense pas qu'il faudrait leur accorder de permis de travail. Il faudrait tout d'abord résoudre leur problème.

Le présidente: Je pensais à la réaction de la population au fait que l'on accorde de l'assistance sociale à ces gens pendant un certain temps, et à l'opinion contraire de certains, qui disent que ces réfugiés nous volent des emplois. Ce sont deux points de vue qui s'opposent.

M. Campbell: Si nous faisons en sorte que le processus soit efficace, ces idées s'estomperont, selon moi.

La présidente: Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Des témoins nous ont dit que le conseil qui serait fourni par le Ministre serait lié de trop près au gouvernement, et que le demandeur devrait pouvoir choisir le conseil de son choix.

Qu'en pensez-vous?

M. Campbell: Je pense que c'est une terrible insulte à l'endroit des conseils. Cette observation est injustifiée.

Dans mon mémoire, j'ai exprimé l'espoir que nous nous départissions de l'attitude d'adversité. Quand je faisais partie de la Commission d'appel de l'immigration, il me peinait toujours énormément, quand nous entendions un appel d'un réfugié, de constater que le Ministre était considéré comme un adversaire qui ne cherchait qu'à faire en sorte que le statut de réfugié soit refusé.

Le sénateur Perrault: À la huitième page de votre mémoire, vous dites:

> C'est un problème administratif qui exige de la compétence en matière de gestion et un amour profond de ce pays. Pour réussir, il faudra des changements d'attitudes dans tout le système.

Qu'entendez-vous au juste?

M. Campbell: Je vais vous dire précisément ce que j'entends par «changements d'attitudes dans tout le système». Le système doit être administré par des gens qui veulent qu'il marche, et qui le font voir.

J'ai été ingénieur minier. J'ai géré bien des mines, et, quand elles n'étaient pas rentables, on les fermait. C'était la solution. Cela faisait que les gens qui travaillaient dans ces mines collaboraient. Ils savaient que leurs emplois en dépendaient.

Mais la réalité est malheureusement tout autre dans la fonction publique. Quand j'étais fonctionnaire, ce qui me choquais et me peinais le plus, c'était le peu d'employés pour qui le rendement et l'efficacité comptaient. Personne ne semblait s'inquiéter de ce que les choses se fassent aujourd'hui, demain, ou la semaine prochaine. Personne ne semblait s'inquiéter du fait qu'il y avait des réfugiés authentiques qui attendaient leur audience, qui étaient à la fin d'une liste de deux ans et demi, et qui avaient vécu un traumatisme. Personne n'en parlait.

Je vais oser, et je vais vous donner un exemple précis.

[*Text*]

One of the things that we used to face were incredible adjournments and postponements of hearings. When three members of a board and a court reporter and a stenographer and an interpreter and somebody from the minister's office are all assembled in a courtroom, it costs about $3,500 per day. It is probably $4,500 now, or even $5,000. It is not good enough to have someone walk in and ask for an adjournment, which is granted, and have everyone go back to their desks.

The Chairman: Who would make the request for an adjournment?

Mr. Campbell: I was not an administrator, but I went to the clerical staff and said: "Look, from now on, we will not summon people to hearings. We will make appointments for them. We will get their commitment to be here at a time when they say they are able to be here."

When I sat as chairman of these hearings, when someone came into my court and asked for an adjournment which was legitimate—and sometimes it was—I granted it. But, it had to be legitimate. It was not long before they learned that Charlie would not give them an adjournment unless they were entitled to one.

The end result was that, in an office where the administrator did not work after 2 o'clock and did not come in on Friday, over a nine-month period when the conditions were the same in the three principal units in the country, in our office we were completing 22 cases per support staff member in that nine-month period. In Toronto, it was between 11 and 12. In Montreal, it was seven. That meant that we had doubled their productivity, and we were not working hard.

That is what I mean by "change of attitude".

Senator Perrault: Throughout the system.

Mr. Campbell: Somebody has to run this process, and we cannot afford not to have it run properly. That is our problem.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Campbell. You have given us a lot to think about.

Mr. Campbell: Perhaps I could make a few additional comments. You have probably read the last part of my brief.

The Chairman: I had not received your brief before today and I have not read the last part. We can give you a few more minutes.

Mr. Campbell: I object to a two-member tribunal, which is contrary to most judicial practice in the English language world. What is most important is that, in my experience, if two members think differently, there is no discussion. People who appear before such a tribunal are entitled to some discussion amongst those who are making the decision. A third member is essential to discussion.

The Chairman: That is a good point.

Mr. Campbell: Without discussion, it will result in bad decisions in both directions.

[*Traduction*]

L'une des choses qui arrivait le plus souvent, c'étaient des ajournements et des reports d'audience à n'en plus finir. Quand trois membres d'une commission, et un greffier, et un sténographe, et un interprète, et un représentant du cabinet du ministre sont tous assemblés dans la salle d'un tribunal, ça coûte environ 3 500 $ par jour. Aujourd'hui, c'est probablement 4 500 $ ou peut-être même 5 000 . Il ne devrait pas être suffisant que quelqu'un arrive et demande tout bonnement un ajournement, et que cet ajournement soit accepté, et que tout le monde retourne à son bureau.

La présidente: Qui demandait un ajournement?

M. Campbell: Je n'avais aucun pouvoir, mais je suis allé voir le personnel, et j'ai dit: «Bon, écoutez, à partir de maintenant, nous ne demanderons plus aux gens de venir aux audiences. Nous allons les convoquer. Nous allons obtenir leur engagement d'y venir au moment où ils diront pouvoir le faire».

Quand je présidais une audience, et que quelqu'un se présentait et demandait un ajournement pour des raisons valables—et c'était parfois le cas—j'y consentais. Mais il fallait que les raisons soient valables. On a vite appris que Charlie n'accorderait pas d'ajournement à moins que ce soit justifié.

Et voulez-vous savoir ce que cela a donné? Dans un service où l'administrateur n'était plus là après 14 heures, et ne venait pas travailler le vendredi, sur une période de neuf mois, dans des conditions semblables dans les trois principaux services au pays, nous avons traité en moyenne 22 cas par membre. À Toronto, la moyenne était de 11 à 12 cas, et à Montréal, de sept. Cela signifie que nous avions doublé leur productivité, et nous ne travaillions pas tellement fort.

C'est cela que je veux dire par «changement d'attitude».

Le sénateur Perrault: Dans tout le système.

M. Campbell: Quelqu'un doit s'occuper de faire tourner ce processus, et nous ne pouvons pas nous permettre qu'il soit mal géré. C'est ça, le véritable problème.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Campbell. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion.

M. Campbell: J'aurais peut-être encore quelques observations à faire. Vous avez probablement lu la dernière partie de mon mémoire.

La présidente: Je n'ai reçu votre mémoire qu'aujourd'hui, et je n'ai pas lu la dernière partie. Nous pouvons vous accorder quelques minutes de plus.

M. Campbell: Je m'oppose à l'idée d'un tribunal à deux membres, ce qui est en grande partie contraire aux pratiques reconnues. La chose importante à considérer, selon mon expérience, c'est que lorsque deux membres pensent différemment, il n'y a pas de discussion. Les gens qui comparaissent devant un tribunal de ce genre ont le droit de s'attendre à ce que ceux qui doivent rendre la décision discutent quelque peu entre eux. Un troisième membre est essentiel à la discussion.

La présidente: C'est un bon argument.

M. Campbell: Sans discussion, les décisions seront mauvaises, dans un sens comme dans l'autre.

[*Text*]

Further, if a procedural decision is required, that decision cannot be made by two members.

I object most strenuously to the provision that the members of this tribunal will be appointed for five-year terms. This is a most important job.

Government boards should be comprised of people with analytical minds, with a sense of fairness, who are sufficiently sensitive to deal with witnesses, with the ability to assess credibility, and who are sufficiently articulate to put together the evidence in a persuasive manner. That is extremely important.

It is not easy. It requires special people to be carefully chosen for the task. You will not get the types of people required for that job with five-year terms and the threat of recirculation after every election.

Speaking from my own experience, having done the job for 10 years, I would have liked to have done it for a few more. I enjoyed it as a second career for which I had been prepared through my people-oriented background.

It is a wonderful place for people in their later years to spend 10 years or more. There are some on the board now who have made a career of it. It must be, in some respects, a career if the job is to be done properly.

Senator Perrault: You are saying that five years is a learning period.

Mr. Campbell: Five years is almost a learning period. It takes time.

I will conclude with this comment. In British Columbia the Chief Justice of the British Columbia Appeal Court is retiring this year. There is a great deal of discussion in the newspapers and at cocktail parties as to who will succeed him. The names which are being bandied about are names of people who are already in the judiciary. Some are distinguished members of the bar in the British Columbia, who are not in the judiciary.

A few nights ago, I was talking with an old friend of mine who is a member of the Appeal Court. I asked him about some of these names. He said: "You know, first of all, he has to learn to be a judge." That is what must be recognized when people are appointed to a board such as the Immigration Appeal Board.

Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Campbell.

I call now on the Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C. Speaking on behalf of that organization will be Ms Manjit Aujla.

Ms. Manjit Aujla, Board Member, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.: Thank you, Madam Chairman.

I am making a presentation on behalf of the Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C., other-

[*Traduction*]

En outre, deux membres ne pourraient pas trancher une question de procédure.

Je m'élève avec véhémence contre la disposition qui prévoit que les membres de ce tribunal soient nommés pour une période de cinq ans. C'est une fonction des plus importantes.

Des commissions du gouvernement devraient être composées de personnes dotées d'un esprit analytique et d'un sens de la justice, qui seraient suffisamment sensibles pour interagir avec les témoins, qui seraient capables d'évaluer la crédibilité des témoins, et qui seraient suffisamment articulées pour réunir la preuve d'une manière persuasive. C'est extrêmement important.

La tâche n'est pas facile. Elle exige des gens triés sur le volet. Ce ne sont pas des mandats de cinq ans et la menace d'un chambardement après chaque élection qui vont permettre de trouver le genre de personnes qu'il faut.

Partant de ma propre expérience, après avoir occupé le poste pendant dix ans, j'aurais bien voulu pouvoir continuer pendant encore quelques années. J'ai aimé cette seconde carrière, à laquelle mon expérience orientée vers les gens m'avait préparé.

C'est une fonction qu'il est merveilleux d'occuper pendant dix années ou plus vers la fin de sa vie. Il y a des gens, à la Commission, à l'heure actuelle, qui en ont fait une carrière. À certains égards, c'est ainsi que ce doit être pour que le travail soit bien fait.

Le sénateur Perrault: Vous êtes en train de nous dire que ça prend cinq ans pour apprendre.

M. Campbell: Oui, c'est un peu cela. Ça prend du temps.

Je terminerai avec l'observation suivante: le juge en chef de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique prend sa retraite cette année. Les spéculations vont bon train, dans les journaux et aux cocktails, au sujet de celui ou celle qui lui succédera. Les noms qui reviennent le plus souvent sont ceux de personnes qui œuvrent déjà dans le domaine judiciaire. On avance aussi les noms de membres distingués du Barreau de la Colombie-Britannique, qui ne sont pas dans le domaine judiciaire.

Il y a quelques jours, j'en discutais justement avec un vieil ami qui siège à la Cour d'appel. Je lui ai demandé son avis au sujet de certaines personnes qui pourraient être nommées, ce sur quoi il m'a répondu: «Tu sais, cette personne doit tout d'abord apprendre le métier de juge». C'est ce à quoi il faut songer quand on nomme des gens à une commission comme la Commission d'appel de l'immigration.

Merci beaucoup.

La présidente: Merci, monsieur Campbell.

Nous accueillons maintenant les représentants de l'Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies de la Colombie-Britannique. Leur porte-parole est M^me^ Manjit Aujla.

Mme Manjit Aujla, membre du conseil, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies de la Colombie-Britannique: Merci, madame laprésidente.

Notre mémoire a aussi reçu l'appui de la Vancouver Multicultural Society.

[*Text*]

wise known as AMSSA. Our brief has been endorsed also by VMS, the Vancouver Multicultural Society.

With me today are Ed Eduljee, Diane Kage, Marisa Tuzi and Norma Jean McLean.

Mr. Ed Eduljee is a businessman, the President of AMSSA, the President of the Vancouver Food Bank, a Board Member of the Vancouver Multicultural Society, and Past President of Canadian Ecumenical Action, which is a multi-face community organization that sponsored the Coalition of World Refugees.

Diane Kage is the AMSSA Coordinator, a former social worker with International Social Services of Japan.

Marisa Tuzi is a member of the Multicultural Concerns Committee of the B.C. Association of Social Workers. She has just returned from three-month field placement in Geneva as part of her work for her Masters Degree in Social Work. She was with the International Social Service General Secretariat.

Norma Jean McLaren is a member of the Multicultural Concerns Committee of the B.C. Association of Social Workers and a graduate student in multicultural education.

I am a Member of the Board of AMSSA and a Member of the Board of MOSIAC. I serve on the Vancouver School Board Race Relations Advisory Committee and I belong to the Crime Prevention Association of B.C.

Our presentation will probably be a reiteration of the recommendations and concerns which have already been outlined to you by a number of non-governmental agencies.

The Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C. is made up of 42 organizations throughout the province engaged in various aspects of multicultural and immigrant service work. These organizations represent a very broad spectrum of the public. They include voluntary, grass-roots societies in rural and urban areas. In addition, the spectrum spans highly specialized professional bodies in the fields of teaching, social services, health care and legal education.

The organizations share common objectives: to raise the awareness of Canada's multicultural policy throughout the various sectors of society; to strengthen the voice of multicultural communities in B.C.; to promote an exchange of information and cooperation between different organizations and their fields of activity; not to mention the promotion of dialogue, communication, of inter-group and intra-group relations, with the ultimate goal being the understanding of, and respect for, the diversity which is Canada.

The members of AMSSA include many organizations which are assisting refugees and immigrants, and which are deeply concerned with the wider issues of human rights, social justice, and the climate of opinion in society at large with regard to refugee issues.

[*Traduction*]

Les gens qui m'accompagnent aujourd'hui sont M. Ed Edlujee, M^me^ Diane Kage, M^me^ Marisa Tuzi et M^me^ Norma Jean McLean.

M. Eduldj est un homme d'affaires. Il est président de l'AMSSA, président de la Vancouver Food Bank, membre du conseil de la Vancouver Multicultural Society, et l'ancien président du groupe Canadian Ecumenical Action, organisme communautaire à multiples facettes, qui a parrainé la Coalition of World Refugees.

Diane Kage est coordonnatrice de l'AMSSA, et œuvrait auparavant en qualité de travailleuse sociale avec l'International Social Services du Japon.

Marisa Tuzi est membre du Multicultural Concerns Committee de l'Association des travailleurs sociaux de la Colombie-Britannique. Elle revient tout juste d'un stage de trois mois à Genève, dans le cadre de ses études de maîtrise en travail social. Elle était affectée au Secrétariat général du Service social international.

Norma Jean McLaren fait aussi partie du Multicultural Concerns Committee de l'Association des travailleurs sociaux de la Colombie-Britannique, et elle est diplômée en sciences multiculturelles.

Je fais partie du conseil de l'AMSSA, ainsi que de celui de MOSIAC. Je fais aussi partie du Race Relations Advisory Committee du Conseil scolaire de Vancouver et de la Crime Prevention Association de la Colombie-Britannique.

Notre exposé reflétera probablement en grande partie les recommandations et les inquiétudes que bien d'autres organisations non gouvernementales vous ont déjà exprimées.

L'Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies de la Colombie-Britannique regroupe 42 organismes de la province qui s'intéressent à divers aspects des services destinés aux immigrants et en matière de multiculturalisme. Ces organismes représentent un très large éventail de la population. Ils comprennent, entre autres, un certain nombre de sociétés bénévoles du milieu, de régions rurales, autant que de régions urbaines. Il y a, en outre, un certain nombre d'organismes professionnels hautement spécialisés dans le domaine de l'enseignement, des services sociaux, des soins de santé et de l'éducation en matière juridique.

Tous ces organismes partagent certains objectifs: faire connaître davantage de la politique multiculturelle du Canada dans les divers secteurs de la société; renforcer l'expression des collectivités culturelles en Colombie-Britannique; favoriser l'échange d'informations et la collaboration entre différents organismes et leurs domaines d'activités; sans compter la promotion du dialogue, de la communication et des relations inter et intragroupes, dans le but ultime de favoriser la compréhension et le respect de la diversité que représente le Canada.

Parmi les membres de l'AMSSA, il y a un grand nombre d'organismes qui aident les réfugiés et les immigrants, et qui s'intéressent sincèrement, d'une manière générale, à tout ce qui touche les droits de la personne, la justice sociale, et la tendance de l'opinion de la société à l'endroit des réfugiés.

[*Text*]

In July 1987, AMSSA wrote to the Hon. Benoit Bouchard, the Minister of Employment and Immigration, to express our deep reservations regarding the proposed Bill C-55, when it was tabled in the House of Commons.

We wish to express our sincere gratitude to the Senate committee for travelling to Vancouver in order to allow for this opportunity to directly present and discuss our concerns and recommendations. This dialogue is very much needed at various stages of the development of our legislation, to ensure the effective, just and fair implementation of our laws.

Canada has, in the past, had a fair and commendable tradition of accepting people on the basis of humanitarian and compassionate grounds. Canada's obligation under the 1951 Refugee Convention, and its obligation under the U.N. Convention Against Torture, both attest to this tradition. We as a nation have upheld our tradition through incorporating the term "Convention Refugee" into our 1976 Immigration Act.

Further to this tradition which our government has upheld of accepting people on the basis of humanitarian and compassionate grounds, we believe that in order to enhance, facilitate and uphold the basic principles of justice and freedom upon which our democratic society is structured, those same principles which are entrenched in our Constitution and in the Canadian Charter of Rights and Freedoms must be respected.

We wish to affirm the following rights as intrinsic features of the nature of our society: the rights basic to the being of every individual include the necessities of life such as food, water, clothing, shelter and medical care; the right of each and every human being to be allowed the opportunity to co-exist in peace and harmony; and the right, should a person not be satisfied or happy with the socio-economic, political and/or philosophical climate of his or her country, and the opportunity does not exist in his or her country to improve conditions, to achieve this by means of migration.

Statistics indicate that immigrants—and refugees are a designated class of immigrants—are needed for the growth and development of our nation's economy, not to mention its social, cultural and political prosperity.

However, our present refugee process has not been updated to meet changing world conditions and it has become increasingly ineffective.

We support in principle the government's intention to curb abuse of the present system, an example of which is persons seeking entry as refugees when they should be applying as immigrants, under the family class designation. We support the government's intention to give expeditious treatment to the claims of genuine refugees, and its desire to streamline the refugee determination process.

[*Traduction*]

En juillet 1987, l'AMSSA a écrit à l'honorable Benoît Bouchard, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, afin de lui exprimer les sérieuses réserves que nous entretenons à l'égard du projet de loi C-55.

Nous voulons exprimer au Comité sénatorial notre plus sincère gratitude pour avoir bien voulu venir jusqu'à Vancouver pour nous rencontrer et nous permettre de lui faire part de vive voix de nos inquiétudes et de nos recommandations. Ce dialogue est des plus nécessaires aux différentes étapes de l'élaboration de nos lois, afin d'en assurer une mise en œuvre qui sera efficace, juste et équitable.

Le Canada a toujours eu la réputation d'avoir une attitude juste et louable à l'égard des immigrants et des réfugiés pour des raisons humanitaires. L'engagement du Canada, à l'égard de la Convention de 1951 relative aux réfugiés, et la Convention des Nations Unies contre la torture, a toujours témoigné de cette tradition. En tant que nation, nous nous sommes montrés fidèles à notre tradition en reconnaissant, dans notre Loi sur l'immigration de 1976, l'expression «réfugié au sens de la Convention».

En plus de la fidélité à cette tradition, nous croyons qu'il est de mise de renforcer, de reconnaître et d'appuyer les principes fondamentaux de justice et de liberté sur lesquels se fonde notre société démocratique, ceux-là mêmes qui sont enchâssés dans notre Constitution et dans notre Charte des droits et libertés.

Nous voulons réaffirmer que les droits suivants sont des éléments intrinsèques du caractère de notre société: les droits fondamentaux à l'existence de toute personne comprennent les nécessités de la vie comme la nourriture, l'eau, le vêtement, la protection d'un abri et les soins médicaux; le droit de chaque être humain de pouvoir vivre avec d'autres en paix et en harmonie; et le droit, quand une personne est insatisfaite du climat socio-économique, politique ou idéologique de son pays, et qu'il ne semble pas possible d'améliorer la situation dans son pays, d'y remédier en migrant.

Les statistiques démontrent que nous avons besoin des immigrants—et les réfugiés ne sont pas considérés comme des immigrants—pour la croissance et le développement de l'économie de notre nation, sans compter de sa prospérité sur le plan social, culturel et politique.

Toutefois, nous avons négligé d'apporter les modifications qui s'imposaient à notre processus pour faire face aux nouvelles conditions dans le monde, et il est ainsi devenu de moins en moins efficace.

Nous appuyons, en principe, l'intention du gouvernement de mettre un terme à l'abus du système actuel, abus que l'on peut constater, par exemple, par le nombre de personnes qui tentent de se faire admettre au Canada en tant que réfugiées, quand elles devraient demander d'y être reçues en qualité d'immigrants. Nous appuyons aussi le gouvernement dans son intention d'accélérer le processus pour les revendications des réfugiés authentiques, et dans son désir de rationaliser le processus de reconnaissance des réfugiés.

[*Text*]

We do have some concerns about the proposed system as outlined in Bill C-55.

Through all of the stages of the refugee determination process, starting from initial contact with Canadian officials at the port of entry into Canada, we have an overall concern about the ability of our system to recognize and appropriately deal with refugee claimants who may be in a state of extreme psychological stress due to unusual experiences, trauma, or fear resulting from persecution, violence, or torture. The effects of these types of experiences on the mental health, behaviour and functioning of individuals need to be taken into consideration in the drafting of procedures.

With respect to the screening process, we have the following concerns:

1. What training will be given to the individuals who preside on the two-member panel which makes the determination whether or not the claim is arguable? What prior experience in dealing with refugees will these individuals be expected to have had?

2. On a two-member panel, neither the Adjudicator nor the Board member will be allowed any discretionary powers. These individuals who are making the determination of the claim will therefore be inflexible with respect to the interpretation of the rules and regulations.

3. Furthermore, what safeguards will be in place to ensure that the two members of the panel are not operating on the basis of occupational bias. For example, if an Adjudicator has already decided at the Inquiry that there has been a transgression of the Act, will he then be able to conduct an independent assessment to make a determination of the claim with a member of the Refugee Board? The same concern regarding occupational bias exists with reference to the members of the Refugee Division.

4. With respect to repeated claims, in the proposed system, a claim to refugee status will be heard again only if more than 90 days have elapsed since his/her previous claim was rejected. During this time, the claimant must remain outside Canada and, in the interval, the political situation in the country of the claimant's perceived persecution may have altered drastically. Again, the Adjudicator has no discretionary powers in this regard. Should a claim be repeated in less than the 90-day period, it will automatically be rejected.

5. With respect to the Plaut Report, we share and reinforce the concerns of the non-governmental organizations that full oral hearings be conducted for all claimants with each case judged on its merits and the decision being made within a few days. However, we also share the government's concern as to the feasibility of implementing such a proposal. For example, should full hearings be conducted for all claimants, a Refugee Board member would be needed at each major port of entry.

[*Traduction*]

Mais nous entretenons toutefois un certain nombre d'inquiétudes à l'égard du système que l'on propose dans le projet de loi C-55.

À toutes les étapes du processus de reconnaissance des réfugiés, à partir du premier contact avec des agents canadiens aux points d'entrée au Canada, nous entretenons des craintes au sujet de l'aptitude de notre système à permettre de reconnaître et de traiter comme il se doit les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, personnes qui peuvent se trouver dans un état de stress psychologique extrême à la suite d'expériences inhabituelles, de traumatismes, ou d'une crainte, motivés par de la persécution, de la violence ou de la torture. Il faut tenir compte des effets de ces genres d'expériences sur la santé mentale, le comportement et le fonctionnement de ces personnes, dans la rédaction de ces procédures.

Voici les craintes que nous entretenons à l'égard du processus initial:

1. Quelle formation recevront les personnes qui formeront le groupe de deux membres qui statuera sur la recevabilité de la revendication? Quelle expérience en la matière demandera-t-on de ces gens?

2. Ni l'arbitre, ni le membre de la Section du statut n'aura de pouvoirs discrétionnaires. Ils seront donc intraitables, quant à l'interprétation des règles et des règlements.

3. En outre, quelles sauvegardes a-t-on prévues pour éviter que les deux membres en question ne se cantonnent dans leurs positions? Par exemple, au cas où un arbitre aura déjà décidé, à l'enquête, qu'il y a eu transgression de la loi, pourra-t-il alors faire véritablement une évaluation indépendante avec un membre de la Section du statut? Cette observation vaut aussi pour les membres de la Section du statut.

4. Dans le contexte du système que l'on propose, une deuxième revendication du statut de réfugié ne pourra être admise que lorsque 90 jours se seront écoulés depuis le rejet de la première revendication. Pendant ces 90 jours, le demandeur doit demeurer à l'extérieur du Canada et, dans l'intervalle, la situation politique, dans son pays, peut avoir changé radicalement. Encore là l'arbitre n'a aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard Toute deuxième revendication qui sera présentée avan que 90 jours ne se soient écoulés sera automatiquemen rejetée.

5. Au sujet du rapport Plaut, nous partageons et nous réi térons la recommandation des organisations non gouver nementales, qui veut que tous les demandeurs aient droit : une audition orale complète, que chaque cas soit jugé son fondement, et que la décision soit rendue au bout d quelques jours. Nous partageons aussi toutefois le dout du gouvernement à l'égard de la possibilité de mettre e œuvre une telle proposition. Par exemple, si l'on décida de tenir des auditions complètes pour tous les demar

[*Text*]

6. The speed with which a claim is dealt with under the proposed new system may jeopardize the claimant's case by not allowing for the opportunity for access to legal aid. Although the claimant will be advised of his/her right to legal counsel, the claimant may: a), lack the knowledge of our system of law; b), lack contacts in Canada; and c), lack the funds needed to access legal aid.

With regard to the safe country and safe third country concept, our concerns are:

7. Will the safe third country accept the claimant if his/her status there has expired, or if he/she was an illegal alien to begin with? What safeguard will be in place to ensure that a claimant is not returned to the country where he/she fears persecution by a safe third country?

8. If the Federal Cabinet is to determine which is a safe country: a) what information will be available in order to make a sound, accurate judgment concerning the safety of the country for the claimant; and b) how quickly will designations be amended to reflect sudden political changes or upheavals.

9. Will the designated safe country accept the claimant? And/or should he/she be accepted, what safeguards will there be in place to ensure that the claimant's rights are not violated or that his/her life has not been placed in jeopardy? Furthermore, what will be in place to ensure that the claimant has access to the right of appeal.

With regard to the appeal process, we have the following concerns:

10. A claimant should have access to appeal not solely on the grounds of legal technicalities but also on the credibility of his/her claim—i.e., is it a bona fide claim?

11. If a claimant is removed to a safe third country, how will he/she access the right to appeal? Again, it will not be possible unless he/she has knowledge of our system and a support network based in Canada, in addition to funds available to initiate and carry through with the appeal. In effect, what we are doing is forcing claimants to seek legal counsel.

Our organization recommends the following:

1. A qualified independent advisory committee be established to advise the cabinet regarding the current political situation in the countries where political turmoil is or could be taking place.

The function of this advisory committee would be to ensure that proper guidance and information is provided to cabinet for determining the list of safe countries in relation to different categories of refugee claimants.

That Bill C-55 be amended to ensure that safe third countries do not return a refugee claimant to the country

[*Traduction*]

deurs, il faudrait affecter un membre de la Section du statut à chacun des principaux points d'entrée.

6. La rapidité avec laquelle on traite une revendication, dans le nouveau système que l'on propose, peut menacer la validité de la revendication du demandeur, en ne permettant pas de bénéficier d'une aide juridique. Même si le demandeur sera informé de son droit à un conseil, il peut arriver qu'il ne connaisse pas suffisamment bien notre système juridique, qu'il n'ait pas suffisamment de contacts au Canada, et qu'il n'ait pas les moyens de retenir les services d'un conseil.

Au sujet de la notion du pays sûr ou du pays tiers désigné comme sûr, nous nous demandons si:

7. le pays tiers admettra le demandeur si son statut est expiré, ou s'il était au départ un étranger entré au pays illégalement. Comment nous assurerons-nous que le pays tiers désigné comme sûr ne renverra pas le demandeur dans le pays où il craint d'être persécuté?

8. puisque c'est le conseil des ministres qui doit désigner les pays sûrs: a) sur quoi pourra-t-il se fonder pour porter un jugement précis au sujet de la sûreté du pays du demandeur; et b) avec quelle rapidité tiendra-t-on compte des changements ou des bouleversements politiques soudains.

9. le pays désigné comme sûr admettra le demandeur. Et, en supposant qu'il soit admis, qu'aura-t-on prévu pour s'assurer que les droits du demandeur ne soient pas violés ou que sa vie ne soit pas menacée? En outre, qu'aura-t-on prévu pour faire en sorte que le demandeur puisse en appeler d'une décision.

Voici maintenant les inquiétudes que nous entretenons à l'égard du processus d'appel:

10. Un demandeur devrait pouvoir en appeler d'une décision, non seulement pour des technicalités d'ordre juridique, mais aussi sur la crédibilité de sa revendication—c'est-à-dire, sur le bien-fondé de sa revendication.

11. Comment un demandeur qui aurait été renvoyé dans un pays tiers désigné comme sûr pourra-t-il en appeler? Encore là, ce ne sera pas possible, à moins qu'il ne connaisse notre système et qu'il ait un réseau d'appuis au Canada, sans compter qu'il dispose des ressources financières nécessaires pour entamer et poursuivre son appel. En réalité, nous forçons les demandeurs à retenir les services d'un conseil.

Voici maintenant ce que nous recommandons:

1. Établir un comité consultatif indépendant et compétent pour conseiller le conseil des ministres au sujet de la situation politique qui prévaut dans les pays aux prises avec des bouleversements politiques, ou où il pourrait y en avoir.

La fonction de ce comité consultatif serait de faire en sorte que le conseil des ministres obtienne tous les renseignements pertinents afin de désigner d'une manière appropriée les pays sûrs.

2. Modifier le projet de loi C-55 pour s'assurer que les pays tiers désignés comme sûrs ne renvoient pas dans le

[*Text*]

where he/she may be persecuted prior to the resolution of his/her claim.

3. That claimants not only be advised as to their rights of counsel, but that an independent legal body be provided automatically—as is done in our present court system—on a fair and equitable basis.

4. That the training for the examination officers located at all ports of entry include a specialized training component designed specifically for dealing with refugee claims.

5. That appointed Refugee Determination Board members and Adjudicators undergo in-depth and ongoing training regarding political conditions in other countries. Furthermore, we recommend that in-depth, specialized training, dealing with such matters as interviewing skills, mental health issues and cross-cultural sensitivity in the area of refugee claims, be a mandatory requirement.

6. That a repeat claim be allowed even though the claimant may have been outside of Canada less than 90 days. The political situation in a given country may change within 90 days.

7. That a repeat claim be allowed even though a claim was abandoned and that the reasons thereof be examined.

8. That Bill C-55 be amended to ensure that all claimants, whether they are returned to a safe country, a third country, or whether the claims are rejected by the Refugee Board, have the universal right of appeal based not only on legal technicalities, but on grounds of merits of the case, in order to determine whether the claimant is a genuine refugee.

9. And finally, that Canada become more actively involved in promoting human rights at the international level in order to support the work of the United Nations High Commission for Refugees.

The Chairman: Thank you. Senator Hébert, please.

Senator Hébert: We agree that the only way to protect genuine refugees, and to deter abuse of the system, is to shorten the determination process.

If we were to amend the bill to incorporate all of your recommendations, how much time would the refugee determination process take to consider a refugee claim?

In answer to that question, we have heard that it would take anywhere from three months to seven months. In your view, would it take longer than that, or would seven months be the maximum? And if that were the case, would the time period be short enough to be a deterrent?

[*Traduction*]

pays où elle craint d'être persécutée, avant le règlement de sa revendication, une personne qui aurait revendiqué le statut de réfugié.

3. Veiller, non seulement à ce que les demandeurs soient informés de leur droit à un conseil, mais à ce qu'un conseil indépendant soit fourni automatiquement—comme c'est le cas dans notre système judiciaire actuel—sur une base juste et équitable.

4. Veiller à ce que la formation des agents affectés à tous les points d'entrée comporte un élément spécialement axé sur la façon de traiter les revendications du statut de réfugié.

5. Veiller à ce que les membres de la Section du statut et les arbitres suivent une formation approfondie et continue au sujet des conditions politiques dans les autres pays. Nous recommandons, en outre, qu'ils aient l'obligation de suivre une formation approfondie et spécialisée sur tout ce qui a trait aux entrevues, à la santé mentale et aux questions d'interrelations culturelles appliquées aux revendications du statut de réfugié.

6. Permettre une deuxième revendication, même si le demandeur n'est pas à l'extérieur du Canada depuis au moins 90 jours. La situation politique d'un pays peut changer radicalement en 90 jours.

7. Permettre une deuxième revendication, même si le demandeur s'est désisté une première fois, et veiller à ce qu'on en examine les motifs.

8. Modifier le projet de loi C-55 pour faire en sorte que tous les demandeurs, qu'ils aient été renvoyés dans un pays sûr, dans un pays tiers, ou que leurs revendications aient été rejetées par la Section du statut, aient le droit universel d'en appeler de la décision, non seulement pour des technicalités d'ordre juridique, mais sur le bien-fondé de la cause, dans le but de déterminer si le demandeur est un authentique réfugié.

9. Et, enfin, faire en sorte que le Canada s'intéresse plus activement à la promotion des droits de la personne, sur le plan international, afin d'appuyer dans sa tâche le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

La présidente: Merci. Monsieur le sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Nous sommes d'accord avec vous que le seul moyen de protéger les véritables réfugiés, et de décourager l'abus du système, est de raccourcir le processus de reconnaissance.

Si nous modifions le projet de loi, comme vous le demandez, combien de temps mettrait-on dans le processus de reconnaissance des réfugiés pour traiter une revendication? Certains nous ont dit qu'il faudrait probablement de trois à sept mois pour arriver à une décision. Est-ce un peu ce que vous verriez vous aussi, ou sept mois seraient-ils un maximum? Le cas échéant, serait-ce suffisamment court pour décourager les abus?

[*Text*]

Personally, I think that a period of anywhere from three to six months would be fine. The maximum should be six months.

Presently, a 90-day period is allowed for any appeal, whether it is for Workman's Compensation, or whatever. So, 90 days seems to be reasonable to suggest for a refugee appeal.

Ms. Diane Kage, Coordinator, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.: In relation to the time required, it depends partly on the resources which the department is willing to put into the system in order to deal with the cases. If there is a shortage of resources, then the time required will be longer.

Ms. Aujla: If you were to speed up the process relating to the family class designation, that would overlap the refugee determination process and would thereby improve it.

The Chairman: You heard Mr. Campbell say that there were problems in that area as well. But, that is an immigration problem.

We realize that the whole Immigration Act needs some overhauling, but we are focusing solely on the refugee determination area.

Ms. Aujla: I am sorry, Madam Chairman. I did not hear Mr. Campbell speak.

Senator Spivak: You indicated your concern with the two-member panel—the Adjudicator and the Board Member—and you indicated the possibility of an occupational bias with respect to the Adjudicator. Yet, in your recommendations you do not indicate whether that panel should be comprised of only members of the Refugee Board, or whether it should be two members or more than two members.

Do you have any views on that?

Ms. Aujla: The training of the Adjudicators should take care of that. Should an Adjudicator make a decision on a transgression of the Act, then another Adjudicator be in place to decide.

Senator Spivak: Along with a Board member? Or are you saying that the examination officer and the adjudicator ought not to be the same. Is that what you mean?

Ms. Aujla: At the initial examination?

Senator Spivak: Yes.

Ms. Aujla: That is correct.

Senator Spivak: So, you would not change the format. You would simply put into place both training and safeguards, to ensure that there would not be that bias.

Ms. Aujla: That is correct.

Senator Spivak: You say that the safe third country concept not an acceptable procedure and you mention a couple of safeguards that you would like to see put in.

However, from your brief, I take it that you do not feel that the safe third country concept ought not to be a part of any change in the legislation.

[*Traduction*]

Personnellement, je pense qu'une période de trois à six mois ferait très bien l'affaire. Le maximum devrait être de six mois.

À l'heure actuelle, on a 90 jours pour en appeler d'une décision, que ce soit auprès de la Commission des accidents du travail, ou où que ce soit. Un délai de 90 jours me semble donc raisonnable pour en appeller d'une décision portant sur une revendication du statut de réfugié.

Mme Diane Kage, coordonnatrice, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies de la Colombie-Britannique: En ce qui a trait au temps requis pour traiter un cas, cela dépend en partie des ressources que le Ministère est disposé à consentir au système pour traiter les cas. Si les ressources sont insuffisantes, il faudra plus de temps.

Mme Aujla: Si l'on accélérait le processus de la détermination par la catégorie de la famille, cela recouperait le processus de reconnaissance des réfugiés, et l'améliorerait, par conséquent.

La présidente: Vous avez entendu M. Campbell, qui disait tout à l'heure qu'il y avait aussi des difficultés dans ce secteur. Mais c'est un problème d'immigration.

Nous savons tous qu'il faudrait améliorer la Loi sur l'immigration, mais nous nous concentrons seulement sur la reconnaissance des réfugiés.

Mme Aujla: Je suis désolée, madame la présidente, mais je n'étais pas là quand M. Campbell a livré son témoignage.

Le sénateur Spivak: Vous avez émis certains doutes au sujet du comité qui serait composé de deux membres—l'arbitre et le membre de la Section du statut—et vous avez évoqué la possibilité d'un parti-pris chez l'arbitre. Pourtant, dans vos recommandations, vous ne dites pas si le comité ne devrait être composé que de membres de la Section du statut, ou s'il ne devrait comporter que deux membres, ou davantage.

Avez-vous des opinions là-dessus?

Mme Aujla: La formation des arbitres devrait régler tout cela. S'il advenait qu'un arbitre décide qu'il y a eu transgression de la loi, un autre arbitre devrait être là pour trancher.

Le sénateur Spivak: Avec un membre de la Section du statut? Vous dites que l'agent chargé de l'interrogatoire et l'arbitre ne devraient pas être la même personne, n'est-ce pas? Est-ce bien cela?

Mme Aujla: Au début de la procédure?

Le sénateur Spivak: Oui.

Mme Aujla: C'est juste.

Le sénateur Spivak: Donc, la formule actuelle vous satisfait. Vous voudriez tout simplement insister sur la formation et sur les balises à poser pour éviter les possibilités de parti pris.

Mme Aujla: C'est juste, oui.

Le sénateur Spivak: Vous dites que la notion du pays tiers désigné comme sûr n'est pas acceptable, et vous mentionnez une ou deux sauvegardes que vous voudriez voir inclure.

Toutefois, si j'en juge à ce que vous dites dans votre mémoire, vous ne souhaitez pas qu'on élimine du projet de loi la notion du pays tiers désigné comme sûr.

[*Text*]

Ms. Aujla: Considering the bill and considering the way our system operates, it is feasible to go along with the process as it is.

Where else would you put these people? You have to either deport them or give them a Departure Notice to leave for another country.

Senator Spivak: The other position is that everybody be allowed a universal hearing and that one does not screen out on the basis of safe third country. That is what I was referring to.

Ms. Aujla: We agree with the universal right of appeal. I apologize if I did not state our position correctly.

There is the universal right of appeal. But, to expedite matters, does that person have to be returned to the safe third country in order that he might exercise his right of appeal from there?

The Chairman: I believe Senator Spivak is talking about the concept of universal access; in other words, eliminating that safe third country provision.

Several witnesses have told us that they would prefer to see the pre-screening stage to determine eligibility dispensed with entirely, so that the claimant would go directly to an oral hearing on the merits of his/her refugee claim.

Ms. Aujla: That is the comment I was intending to make in concern No. 5, with regard to the Plaut Report. We reinforce the concern that full oral hearings be conducted.

However, is such a proposal feasible? Is it possible to have Refugee Advisory Board members at all ports of entry?

The Chairman: A new structure is being proposed. They are no longer going to be called the Refugee Advisory Boards.

Ms. Kage: If the government insists on going ahead with this idea of safe third countries, we would like to see the safeguards which we have recommended put in.

Senator Spivak: You would prefer not to have the screening, generally speaking?

Ms. Kage: Yes.

Senator Spivak: But, if that is to be the case, you recommend that these safeguards be put in.

Some of these safeguards were apparently in the initial draft of the bill.

Ms. Kage: As the bill is, it is scary.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Perrault, please.

Senator Perrault: My question concerns the initial screening process. I take it that you are apprehensive of the initial screening process, although you would accept it, if the individuals who make up the panel are well trained and have upgraded their skills.

[*Traduction*]

Mme Aujla: Compte tenu du projet de loi, et de la façon dont notre système fonctionne, on peut très bien composer avec le processus prévu.

Que pourrait-on faire de ces gens? Il faut, soit les expulser, ou leur remettre un avis d'interdiction de séjour.

Le sénateur Spivak: L'autre possibilité serait d'accorder une audience à tous, et de ne pas éliminer qui que ce soit, dès le départ, parce qu'une personne arrive d'un pays tiers désigné comme sûr. C'est ce que je veux dire.

Mme Aujla: Oui, nous sommes d'accord pour qu'on accorde le droit universel d'en appeler d'une décision. Je m'excuse si je n'ai pas été claire.

Il y a donc le droit universel d'interjeter appel. Mais, pour accélérer les choses, faut-il forcément exiger que cette personne soit retournée dans le pays tiers désigné comme sûr pour qu'elle puisse se prévaloir de son droit d'en appeler?

La présidente: Je pense que M^me^ la sénatrice Spivak parle de la notion de l'accès universel; autrement dit, éliminer la disposition ayant trait au pays tiers désigné comme sûr.

Plusieurs témoins nous ont dit qu'ils préféreraient que l'étape de la présélection soit complètement éliminée, de manière à ce que le demandeur soit soumis directement à une audition orale visant à déterminer le fondement de sa revendication.

Mme Aujla: C'était un peu l'essence de notre cinquième inquiétude, celle au sujet du rapport Plaut. Nous insistons pour que l'on procède à des auditions orales complètes.

Toutefois, cette proposition est-elle applicable? Est-il possible d'affecter un membre de la Section du statut à tous les points d'entrée?

La présidente: Oui, c'est la nouvelle structure proposée.

Mme Kage: Si le gouvernement insiste pour appliquer l'idée des pays tiers désignés comme sûrs, nous voudrions que les sauvegardes que nous recommandons soient mises en place.

Le sénateur Spivak: Vous préféreriez qu'il n'y ait pas de présélection, d'une manière générale?

Mme Kage: Oui.

Le sénateur Spivak: Mais, s'il doit y avoir présélection, vous recommandez d'inclure ces sauvegardes.

Certaines de ces sauvegardes étaient d'ailleurs prévues, semble-t-il, dans la première ébauche du projet de loi.

Mme Kage: Dans sa formulation actuelle, le projet de loi fait peur.

Le sénateur Spivak: Merci.

La présidente: Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Ma première question a trait au processus initial de présélection. Vous avez certaines craintes à l'égard de ce processus, mais vous l'accepteriez mieux si les personnes chargées de l'appliquer étaient bien formées et avaient rehaussé leurs compétences.

[*Text*]

Are you saying that, while it may be desirable to have an oral hearing at the outset, it may not be possible in practical reality given the number of people applying for refugee status.

Ms. Aujla: That is correct.

Senator Perrault: I just wanted to make that clarification, Madam Chairman. I think there are some very useful points made in this brief.

Senator Doyle: I would like to go a bit beyond your brief. At the present time, about 10 per cent of the refugees who come to this country come under their own steam or with the assistance of organizations such as yours. The majority of the people who come to Canada as refugees go through an examination process, which is carried out either in our consulates in their country of origin, or in refugee camps which are near to the area of dislocation.

We are, of course, concerned with the rights of the refugee and the opportunities that are made available to him once he comes to this country.

As I understand the process that goes on in the refugee camps, such as those near Karachi, we send an officer there from the Immigration Department. Anyone in the camp who has the desire to come to Canada and who feels he qualifies, makes an application. Some are chosen and some are not.

For the refugees who do get here, you have expressed your concern with respect to their rights before review boards and before the courts. But, do you have concern that those rights and opportunities do not exist for those who are rejected in consulates, camps, holding units, or other places of asylum?

Ms. Aujla: We certainly have concerns, because in some of the camps, or asylums, or whatever they are called, there is the mental health factor, the disease factor, the hunger factor.

Morally-speaking, the right of appeal should exist for any individual seeking entry into any country as a refugee. However, we can control only our own legislation and what happens in Canada; we have no control over what happens overseas.

With respect to a claimant applying to our Immigration officers outside of the country, again, morally-speaking, the universal right of appeal should exist. However, there are technicalities involved. The person is not legally inside Canada.

Again, all of these technicalities would lengthen the process. I would underline, however, that yes, morally, the international right of appeal should exist.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Thank you very much for your presentation.

I will call now on the Surrey Delta Immigrant Society.

Ms. Adrienne Montani, Executive Director, Surrey Delta Immigrant Services Society: Thank you, Madam Chairman.

[*Traduction*]

Si je vous comprends bien, vous dites que bien qu'il serait souhaitable qu'il y ait des auditions orales dès le départ, il ne serait peut-être pas possible de le faire, compte tenu du nombre de personnes qui revendiquent le statut de réfugié.

Mme Aujla: C'est juste.

Le sénateur Perrault: C'était seulement une précision que je voulais obtenir, madame la présidente. Je pense qu'il y a des idées fort utiles dans ce mémoire.

Le sénateur Doyle: Je voudrais aller un peu au-delà de votre mémoire. À l'heure actuelle, environ 10 p. cent des réfugiés qui viennent au Canada le font par leurs propres moyens ou avec l'aide d'organismes comme le vôtre. La plupart sont admis au Canada après un examen qui est effectué, soit dans les consulats canadiens dans leur pays d'origine, soit dans des camps de réfugiés à proximité de la région où se situe le problème.

Nous nous préoccupons, évidemment, des droits des réfugiés, et des possibilités qui leur sont offertes lorsqu'ils arrivent dans notre pays.

Selon ce que je sais du processus que l'on applique dans les camps de réfugiés, comme ceux près de Karachi, nous y envoyons un agent de l'Immigration. Tous ceux qui désirent venir au Canada, et qui pensent pouvoir y être admis, font une demande. Certaines demandes sont retenues, et d'autres sont rejetées.

Pour les réfugiés qui sont admis au Canada, vous avez exprimé vos craintes au sujet de leurs droits à l'égard des réexamens et des tribunaux. Mais, qu'en est-il pour les droits et les possibilités de ceux dont la demande est rejetée dans nos consulats, les camps de réfugiés, les services de détention, ou d'autres lieux d'asile?

Mme Aujla: Oui, cela fait sûrement partie de nos préoccupations, parce que dans les camps, ou asiles, comme on voudra les appeler, il y a les facteurs de la santé mentale, de la maladie et de la faim qui interviennent.

Sur le plan moral, toute personne cherchant à être admise dans un pays en tant que réfugié devrait avoir le droit d'en appeler d'une décision. Toutefois, nous ne pouvons intervenir que sur notre loi et que sur ce qui se passe au Canada; nous n'avons aucun contrôle sur ce qui se passe à l'étranger.

Pour ce qui est du demandeur qui s'adresse à l'un de nos agents d'immigration à l'extérieur du pays, encore là, sur le plan moral, le droit universel d'en appeler d'une décision devrait exister. Mais il y a toutefois certaines technicalités qui interviennent, la personne n'étant pas légalement au Canada.

Toutes ces technicalités allongeraient le processus.

Je dirais toutefois que oui, sur le plan moral, le droit international d'en appeler d'une décision devrait exister.

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Nous vous remercions infiniment de votre exposé.

J'inviterai maintenant les représentantes de la Surrey Delta Immigrant Society.

Mme Adrienne Montani, directrice exécutive, Surrey Delta Immigrant Services Society: Merci, madame la présidente.

[*Text*]

I am Adrienne Montani, Executive Director, Surrey Delta Immigrant Services Society. With me is Susan Massey, our Treasurer and a member of our Board of Directors.

Our society has been assisting immigrants and refugees to settle in Canada for almost ten years. We are grateful to the Senate for giving us this opportunity to present views on the proposed refugee determination legislation, Bill C-55, as we are of the opinion that this bill, if passed without amendment, will have dramatic and negative repercussions for our nation and the people seeking Canada's protection.

I would like to start with areas of agreement.

We share the government's position that urgent changes are needed in Canada's refugee determination system. The current system lacks the resources to deal with refugee claims within a reasonable time. The long delays in obtaining a final decision compound the distress already experienced by genuine refugees. They also act as an incentive for abuse by people who are not in need of protection.

Our first concern is with the intent of the legislation.

We are very concerned that government spokespersons—and I include in that both elected and unelected officials—in justifying the measures imposed in Bill C-55, have contributed to a mistaken public perception that the increasing number of people applying for refugee status in Canada is a result of more unfounded claims being made.

This position ignores the reality of conflict and repression in many areas of the world, and the increasing number of refugees being produced.

The United Nations estimates that there are between 15,000,000 and 20,000,000 refugees around the world.

Refugee-producing countries, such as El Salvador and Guatemala, are our neighbours in the Western hemisphere, and this makes Canada a natural target of asylum seekers from these countries. In addition, many Western European countries have been placing restrictions in recent years on access to asylum in their countries, forcing refugees to search elsewhere for protection.

Statistics on the number of claims denied in Canada are also used to bolster this mistaken perception. In fact, many of the claimants denied asylum do not fit the narrow United Nations definition of a Convention refugee because they are not able to prove personal persecution, but are in genuine fear of their lives and are unable to continue living in their homelands.

These people are not bogus refugees, nor are they economic migrants; they are true victims in need of protection. Canada's

[*Traduction*]

Je suis Adrienne Montani, directrice exécutive de la Surrey Delta immigrant Services Society. Ma collègue est Suzanne Massey, trésorière et membre de notre conseil d'administration.

Nous aidons des immigrants et des réfugiés à s'établir au Canada depuis près de 10 ans. Nous sommes reconnaissants au Sénat de nous donner la possibilité de dire ce que nous pensons, au sujet du projet de loi C-55, compte tenu que nous sommes d'avis que si ce projet de loi est adopté sans modifications, il aura des répercussions dramatiques et négatives pour notre nation et les gens qui cherchent à obtenir la protection du Canada.

Je voudrais tout d'abord aborder les aspects qui nous satisfont.

Nous sommes d'accord avec le gouvernement que des changements urgents s'imposent dans le système de reconnaissance des réfugiés du Canada. Le système actuel n'a pas les ressources suffisantes pour permettre de traiter les revendications du statut de réfugié dans des délais raisonnables. Les longs délais à obtenir une décision finale s'ajoutent à la détresse que ressentent déjà les réfugiés authentiques. Ils encouragent aussi certaines personnes qui n'ont pas besoin de la protection du Canada à abuser du système.

Notre première préoccupation porte sur l'intention de la loi.

Nous sommes vraiment déçus de constater que des représentants du gouvernement—et en disant cela, je parle autant d'élus que de personnes non élues—en justifiant les mesures imposées par le projet de loi C-55, aient contribué à alimenter une perception erronée chez le public, qui veut que le nombre croissant de personnes qui revendiquent le statut de réfugié au Canada soit le résultat d'une augmentation des revendications sans fondement.

Cette position fait fi de la réalité des conflits et de la répression dans bien des pays du monde, et du nombre croissant de réfugiés que cela engendre.

Aux Nations Unies, on estime à 15 ou 20 millions le nombre des réfugiés de par le monde.

Certains pays qui produisent des réfugiés, comme le Salvador et le Guatemala, sont nos voisins dans l'hémisphère Ouest, et cela fait du Canada une cible naturelle our les ressortissants de ces pays qui cherchent asile. En outre, un grand nombre de pays de l'Europe de l'Ouest ont imposé des limites, au cours des quelques dernières années, à l'accès à leur territoire pour fin d'asile, forçant ainsi les réfugiés à chercher ailleurs une protection.

On évoque aussi les statistiques sur le nombre de revendications rejetées au Canada pour entretenir cette perception erronée. En fait, si une grand nombre des demandeurs qui se sont vu refuser l'asile ne satisfont pas à la définition étroite du réfugié au sens de la Convention des Nations Unies, c'est parce qu'ils ne peuvnt démontrer qu'il ont fait personnellement l'objet de persécution, mais il n'en demeure pas moins qu'ils craignent véritablement pour leur vie et qu'ils ne peuvent demeurer dans leur pays.

Ces personnes ne sont pas de faux réfugiés, ni des migrants pour des raisons économiques; elles sont de véritables victimes

[*Text*]

Refugee Status Advisory Committee officials have confirmed that no more than 10 per cent of the claims made are "manifestly unfounded".

We would point out the error in characterizing the increase in refugee claimants as an increase in abuse, because Bill C-55 appears to be designed to reduce the number of refugees able to claim asylum in Canada based on this mistaken characterization.

This calls into question the commitment Canada has made to offer asylum to refugees under the Geneva Convention.

Our second area of concern is with the prescreening aspect of the proposed legislation.

With respect to the composition of the prescreening panel, we have worked closely with Immigration Officers for many years. Our experience has been that many officers think in terms of enforcement first, a position that may be the result of their job requirement. We do not state this as a criticism of them, but to raise a question as to the appropriateness of having them involved in refugee determination. This may place undue pressure on some civil servants who are already in a very sensitive position.

With respect to the criteria applied at prescreening interviews, Bill C-55 proposes that claimants who cannot establish a "credible basis" for their claim will not be allowed to appear before the Refugee Board. Determining what constitutes a "credible basis" for a claim should be the sole responsibility of the Refugee Board, as this is the essence of any refugee determination procedure.

The initial interview is an inappropriate place to make this judgment, as it involves establishing the facts and credibility of the claim prior to allowing the claimant a chance to make a full statement. We are very concerned by a prediction from a senior Immigration official that upwards of 50 per cent of the claims would be rejected at this level.

The newly-created concept of a safe third country to which claimants can be returned is fraught with danger for genuine refugees. There are bound to be political and economic considerations inserted into the cabinet decisions to name these countries.

How quickly will cabinet be able to respond to world events to make sure the list is accurate?

What will happen to people who are denied entry by a safe third country?

What safeguards are there that the safe third country will not later deport the claimant to that person's country of origin?

Too much faith is placed in circumstances which are beyond Canada's control. The government's own published statement on this aspect of Bill C-55 stresses that it is designed to "dis-

[*Traduction*]

qui ont besoin de protection. Des représentants officiels du Comité consultatif du statut de réfugié du Canada ont confirmé que pas plus de 10 pour cent des revendications déposées sont manifestement sans fondement.

Nous tenons à souligner l'erreur que l'on commet, quand on associe l'augmentation du nombre de revendictions à une augmentation de l'abus, parce que le projet de loi C-55 semble avoir pour but de réduire le nombre de réfugiés admissibles à demander asile au Canada, en partant de cette idée erronée.

Ceci remet en question l'engagement qu'a pris le Canada, dans le cadre de la Convention de Genève, à offrir asile aux réfugiés.

Notre deuxième inquiétude porte sur le processus de présélection que prévoit le projet de loi.

En ce qui a trait à la composition du comité de présélection, nous pouvons dire que nous avons travaillé de près avec des agents d'immigration pendant bon nombre d'années. Nous avons été à même de constater que bien des agents pensent avant tout à l'application de la loi, une position qui peut bien tenir à l'emploi qu'ils occupent. Ce n'est pas une critique que nous formulons à leur endroit, mais nous doutons de la sagesse de les faire intervenir dans le processus de renconnaissance des réfugiés. Ceci peut mettre une pression indue sur des fonctionnaires qui sont déjà dans une situation très délicate.

En ce qui a trait aux critères que l'on applique aux entrevues de présélection, le projet de loi C-55 stipule que les demandeurs qui ne pourront pas démontrer un minimum de fondement à leurs revendications ne pourront pas être entendus par la Section du statut. Il ne devrait appartenir qu'à la Section du statut de déterminer ce qui constitue un minimum de fondement dans le cas d'une revendication, puisque c'est à cela que tient toute procédure de reconnaissance des réfugiés.

L'entrevue initiale n'est pas un moment approprié pour porter un tel jugement, puisqu'elle consiste, entre autres, à établir les faits et la crédibilité de la revendication avant de permettre au demandeur de faire une déclaration complète. Une certaine prédiction d'un agent d'immigration supérieur, qui voudrait que près de 50 pour cent des revendications soient rejetées à cette étape, nous fait très peur.

La nouvelle notion du pays tiers désigné comme sûr, où les demandeurs peuvent être renvoyés, est pleine de dangers de toutes sortes pour les réfugiés authentiques. Il ne peut faire autrement que des considérations d'ordre politique et économique n'interviennent dans les décisions du conseil des ministres relativement à la désignation de ces pays.

Avec quelle rapidité le conseil des ministres pourra-t-il réagir aux événements mondiaux, pour faire en sorte que la liste soit constamment à jour?

Qu'adviendra-t-il des personnes auxquelles un pays tiers désigné comme sûr aura refusé l'admission?

Quelle garantie avons-nous que le pays tiers désigné comme sûr n'expulsera pas plus tard le demandeur vers son pays d'origine?

Nous sommes trop confiants à l'égard de certaines circonstances sur lesquelles le Canada n'a aucun contrôle. Dans sa déclaration, au sujet de cet aspect du projet de loi C-55, le

[*Text*]

courage people who have unsuccessfully claimed refugee status in other jurisdictions".

Are we really ready to endorse the decisions of, say, the United States in denying refugee status to a Salvadoran?

The entrenched 90-day minimum before a repeat claim can be considered is arbitrary and ignores the speed with which refugee-producing situations occur.

The promise of legal aid for claimants at the prescreening stage does not seem realistic, for a number of reasons:

First, Legal Aid is under provincial control and therefore requires their agreement to provide it.

Second, by the time of an appeal, the claimant will have already been removed from Canada and most likely lacks the resources to conduct an appeal from outside the country. In fact, genuine refugees would be the least likely to be able to access legal assistance as they would be preoccupied with finding a safe place to live.

In summary, the prescreening interview is designed to block universal access to Canada's refugee determination system, in contradiction of our international commitment and our moral responsibility to ensure that refugees are given protection.

Our third concern is with respect to the right of appeal.

The limitation of the right of appeal at any stage of the proposed process to points of law is a serious denial of fundamental justice. No guarantees can ever be made that initial decisions on the facts will be correct. There must be a mechanism to review the decisions made based on the merits of the claims. The United Nations Guidelines for Refugee Determination Procedures require a review of the decision before a claimant is removed from the country. The lack of provision for an appeal on the merits is a serious flaw in this proposed legislation.

We recommend that Bill C-55 be amended to ensure:

(l) That all refugee claimants be entitled to an oral hearing before an independent, specialized Refugee Board, with the assistance of counsel;

(2) That claimants be allowed to remain in Canada during the refugee determination procedure;

(3) That claimants denied refugee status by the Refugee Board be entitled to an appeal on the merits of their case, as well as points of law;

(4) That the refugee determination system be given sufficient resources to make a final determination in less than six months' time.

Thank you. I would be glad to entertain any questions.

The Chairman: Senator Hébert, please.

[*Traduction*]

gouvernement insiste lui-même sur le fait que cette disposition a pour but de «décourager les personnes qui ont revendiqué, sans succès, le statut de réfugié dans d'autres pays».

Sommes-nous vraiment dispsés à appuyer la décision, dirons-nous, des États-Unis, qui refusent d'accorder le statut de réfugié à un Salvadorien?

La limite de 90 jours avan de pouvoir faire une deuxième revendication peut être considérée comme étant arbitraire, et fait totalement fi de la rapidité avec laquelle des situations qui engendrent des réfugiés peuvent survenir.

La promesse d'une aide juridique à l'étape de la présélection ne semble pas réaliste, et ce, pour plusieurs raisons:

Premièrement, l'aide juridique est de compétence provinciales, et exige donc l'accord des autorités compétentes.

Deuxièmement, au moment de faire appeal de la décision, le demandeur aura déjà été renvoyé du Canada, et ne disposera fort probablement pas des ressources nécessaires pour le faire de l'extérieur du pays. En fait, les réfugiés authentiques seront ceux qui pourront le moins bénéficier d'une aide juridique, puisque leur première préoccupation sera de trouve un endroit sûr où s'établir.

En résumé, l'entrevue de présélection est conçue pour bloquer l'accès au système de reconnaissance du statut de réfugié du Canada, ce qui constitue un manquement à notre engagement international et à notre responsabilité morale de faire en sorte que les réfugiés obtiennent protection.

Notre troisième préoccupation a trait au droit d'appel.

La limitation du droit d'appel, à n'importe quelle étape du processus proposé, pour des questions de droit, est un grave refus de la justice fondamentale. Rien ne garantit que les décisions initiales qui seront prises sur les faits seront justes. Il doit exister un mécanisme qui permette le réexamen des décisions, selon le fondement des revendications. Dans les lignes directrices des Nations Unies à l'égard de la reconnaissance du statut de réfugié, on exige le réexamen de la décision avant qu'un demandeur ne soit renvoyé du pays. Le fait qu'il n'y ait dans ce projet de loi aucune disposition qui prévoi un appel selon le fondement de la revendication est une grave lacune.

Nous recommandons de modifier le projet de loi C-55 pour faire en sorte:

1) Que tous les demandeurs du statut de réfugié aient droit à une audition orale devant un organisme qui sont indépendant et spécialisé, et avec l'aide d'un conseil;

2) Que les demandeurs puissent demeurer au Canada pendant la durée de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié;

3) Que les demandeurs ayant essuyé u refus de la part de la Section du statut aient droit d'en appeler selon le fondement de leur revendication, et pour toute question de droit;

4) Que le système de reconnaissance du statut de réfugié soit doté des ressources suffisantes pour rendre une décision finale en moins de six mois.

Merci. Je répondrai maintenant volontiers à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

La présidente: Monsieur le sénateur Hébert.

[*Text*]

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

I believe that the government would be more inclined to accept amendments, such as those you have suggested, if it could be sure that the process would not be unduly delayed, to the point where we would be returning to the system that is the cause of the so-called "bogus refugees", those people who want to migrate using the flaws in our present refugee determination system rather than regular channels.

If your recommendations were adopted, do you feel that they would lengthen the determination process?

Ms. Montani: I think there has to be sufficient resources, and I realize that that will be expensive. But, I think that the deterrent to abuse is to shorten the process and make it fair and quick, which it is not currently.

The only incentive to abuse at present is the fact that people can live in the country for quite a long period of time prior to receiving a determination. If a quick decision is made, then it would be unnecessary to set up the proposed prescreening process—a very unfair proposal, in my opinion.

Senator Hébert: Do you agree with Mr. Campbell that what we need is the will to have the system function?

Ms. Montani: Yes, I agree.

Senator Hébert: Do you perceive that this will is not there?

Ms. Montani: Yes, I do.

Senator Hébert: For what reason? Is it because of laziness?

Ms. Montani: No. I think there are political considerations which interfere. Although I am not privy to all the memos which pass between senior Immigration officials to government, from what I have read I understand that Immigration officials asked, for instance, for visas to be placed on Portugese entrance when there was a problem in that country, and there was a very long delay in having that done.

That resulted in a very large backlog of people in the system, waiting to be processed.

Senator Hébert: Are you saying that it was not because the system did not work but because some people did not want the system to work?

Ms. Montani: I am not sure I can be the judge of that.

Senator Hébert: I should not have asked you that question. Thank you.

The Chairman: Senator Perrault, please.

Senator Perrault: We appreciate hearing your brief and the thoughtful way in which it has been constructed.

We had testimony earlier today regarding the number of possible bogus refugee claims.

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Merci, madame la présidente.

Je pense que le gouvernement serait plus disposé à accepter des modifications comme celles que vous proposez, si vous arriviez à le convaincre que le processus n'en sera pas retardé indûment, à tel point que nous renverrions dans le système des faux réfugiés, ceux-là mêmes qui cherchent à immigrer en profitant des lacunes dans notre système actuel, plutôt que d'utiliser nos voies régulières.

Si vos recommandations étaient acceptées, pensez-vous qu'elles allongeraient le processus de reconnaissance des réfugiés?

Mme Montani: Je pense que les ressources doivent être suffisantes, et je comprends bien que cela coûtera cher. Mais je pense que la meilleure façon de décourager les abus est de raccourcir le processus, et de le rendre juste et rapide, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Le seul avantage à abuser du système à l'heure actuelle, c'est qu'il permet de demeurer au pays pendant pas mal longtemps avant qu'une décision soit prise. Si les décisions étaient prises rapidement, nous n'aurions pas besoin de ce processus de présélection que l'on propose—une proposition d'ailleurs fort injuste, selon moi.

Le sénateur Hébert: Êtes-vous d'accord avec M. Campell que ce qui manque, c'est la volonté de faire en sorte que le système fonctionne rondement?

Mme Montani: Oui, je suis d'accord avec lui.

Le sénateur Hébert: Voyez-vous, vous aussi, ce manque de volonté?

Mme Montani: Oui.

Le sénateur Hébert: Et à quoi l'attribuez-vous? Est-ce de la paresse?

Mme Montani: Non. Je pense qu'il y a des considérations politiques qui interviennent. Bien que je ne sois pas au courant de toutes les notes des services qui circulent entre les agents d'immigration supérieurs et le gouvernement, d'après ce que j'ai lu, je sais que des agents d'immigration avaient demandé, par exemple, que des visas soient émis pour un groupe de Portugais, qui avaient éprouvé certaines difficultés dans leur pays, et que la demande a pris une éternité pour aboutir.

Ceci a provoqué une très importante accumulation dans le système, et les gens attendaient que leur cas soit traité.

Le sénateur Hébert: Vous dites que ce n'était pas parce que le système n'était pas efficace, mais plutôt parce que des gens ne voulaient pas qu'il le soit?

Mme Montani: Je ne sais pas trop si je peux me permettre d'en juger.

Le sénateur Hébert: Je n'aurais pas dû vous poser cette question. Merci.

La présidente: Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: La lecture de votre mémoire nous a plu, et nous apprécions la façon dont il est construit.

Plus tôt, aujourd'hui, on nous a parlé du nombre possible de revendications qui seraient présentées par de faux réfugiés.

[*Text*]

You say in your brief that Canada's Refugee Status Advisory Committee officials have confirmed that no more than 10 per cent of the claims made are "manifestly unfounded".

A former member of the Immigration Appeal Board made the statement this afternoon that only about 18 per cent of current refugee claims are being accepted.

Under the "fast track" program, of the first 2,354 claims considered, only 216, or 9.2 per cent, were accepted.

The Backgrounder sheets issued with Bill C-84 tell us that, between 1978 and 1986, 6,376 people were recognized as Convention refugees out of more than 60,000 claimants.

That is about 10 per cent.

You are saying that 90 per cent are valid—

Ms. Montani: They do not fit the U.N. definition.

Senator Perrault: . . . and the former member of the Immigration Appeal Board said that 90 per cent are bogus.

Where is the truth here?

Ms. Montani: I guess we have relied on different reports of the facts. I believe it was one of the officials with the Refugee Status Advisory Committee who made that statement.

Senator Perrault: Would you say that 90 per cent of those applying for refugee status in Canada, in your experience, are valid applicants?

Ms. Montani: Yes. That would fit our experience. We see many refugee claimants in our office.

Senator Perrault: There seems to be a consensus developing, whereby almost all the groups are saying that, whatever the final outcome, we should maintain the rule of law, we should be fair and compassionate, and we should get this process through in no more than six to eight months.

That time frame seems to be consistent throughout. I suppose that is a desirable ideal.

In some ways, you are almost opting for the status quo, as far as the process by which refugee status shall be decided. You are saying, however, that it should be done in six months, instead of having a lengthy waiting list of five years.

Ms. Montani: Yes.

Senator Perrault: That suggests that we are going to require a massive hiring program of trained people to play roles in those hearings.

Is that not the suggestion here?

Ms. Montani: Yes. The reality is that Canada is part of the world, and the world is producing a great number of refugees, and we have a role to play.

[*Traduction*]

Vous dites, dans votre mémoire, que des représentants officiels du Comité consultatif du statut de réfugié du Canada ont confirmé que pas plus de 10 p. 100 des revendications sont manifestement sans fondement.

Un ancien membre de la Commission d'appel de l'immigration nous disait, cet après-midi, qu'il n'y avait qu'environ 18 p. 100 des revendications qui étaient acceptées à l'heure actuelle.

Dans le cadre de la procédure accélérée, seulement 216, ou 9,2 p. 100, des 2 354 premières revendications que l'on a examinées ont été acceptées.

Dans les documents qui accompagnent le projet de loi C-84, on indique qu'entre 1978 et 1986, 6 376 personnes ont été reconnues comme des réfugiés au sens de la Convention sur plus de 60 000 demandes, ce qui représente environ 10 p. 100 des demandes.

Vous dites que 90 p. 100 des demandes sont valides . . .

Mme Montani: Elles ne satisfont pas à la définition des Nations Unies.

Le sénateur Perrault: . . . et l'ancien membre de la Commission d'appel de l'immigration dit, de son côté, que 90 p. 100 des revendications viennent de faux réfugiés.

Où est la vérité, dans tout cela?

Mme Montani: Je pense que nous ne nous appuyons pas sur la même version des faits. C'est quelqu'un du Comité consultatif du statut de réfugié qui a dit cela, je pense.

Le sénateur Perrault: Selon votre expérience, vous diriez que 90 p. 100 des gens qui demandent le statut de réfugié au Canada sont des réfugiés authentiques?

Mme Montani: Oui. Selon notre expérience, oui. Nous recevons beaucoup de demandeurs de statut de réfugié à notre bureau.

Le sénateur Perrault: Il semble y avoir un certain consensu qui prend forme parmi les intervenants. La très grande majorité des groupes disent que quelle que soit l'issue du débat, nous devrions conserver la règle du droit, nous devrions faire preuve de justice et de compassion, et nous devrions faire en sorte que le processus ne prenne pas plus de six à huit mois.

Ce délai semble faire l'affaire de tous. Je suppose que c'est un idéal qu'il serait souhaitable d'atteindre.

En quelque sorte, vous voudriez presque que l'on conserve le processus comme il est à l'heure actuelle. Vous dites toutefois qu'il faudrait accélérer les choses, et arriver à une décision en six mois, plutôt que d'accepter une liste sans fin qui s'étend sur cinq ans.

Mme Montani: Oui.

Le sénateur Perrault: Cela suppose qu'il va falloir engager et former bien du monde pour jouer ces rôles à ces audiences.

Mon hypothèse est-elle juste?

Mme Montani: Oui. La réalité est que le Canada fait partie du monde, que le monde produit énormément de réfugiés, et que nous avons un rôle à jouer.

[*Text*]

Senator Perrault: Some groups have expressed concern about the prescreening interview, but others feel they may be able to accept it if the people are well-qualified, but that they do not want rugged, frontier justice at the ports of entry.

Is there a possibility of compromise, in your mind; that if the screening officers are better qualified, this might speed up the process without being unfair to the refugee claimant?

Ms. Montani: Not as it is proposed in the current legislation, because however well-trained and however well-intentioned the two officers on the first prescreening panel are, the rules by which they are governed are unfair. As I understand it, there is no flexibility for them to bend those rules.

Senator Perrault: Is there any way that that section could be amended to relieve your anxieties about its essential justice?

Ms. Montani: If those proposed criteria were removed, then it removes the purpose of the prescreening interview. I would suggest a quick oral hearing instead of the prescreening interview.

Senator Perrault: There is a consensus emerging that there should be legal counsel available to these refugee claimants. However, there has been concern expressed regarding the idea of having government-appointed counsel serving in that capacity. The suggestion is that the appointee may be too close to the department, and that there should be free choice of legal counsel.

You say that the promise of Legal Aid for the claimants at the prescreening stage does not seem realistic for a number of reasons, one being that Legal Aid is under provincial control.

You are the first group to suggest that that idea is not valid because of provincial involvement. Indeed, there need be no provincial involvement in the process. This could be a federally-funded operation.

I do not think the suggestion is that it is going to be under the control of Mr. Vander Zalm or the Social Credit government, or any other provincial government.

Ms. Montani: That is the way it has been done. People have been obliged to apply for legal aid under provincial Legal Aid. The choice of one's lawyer is a fundamental right and it is one which most people expect.

Senator Perrault: Free choice of counsel.

Ms. Montani: Yes. I do not see why there should be appointed counsel. If it is a question of finances, a certain amount of money can be provided to select a lawyer, and it is up to the claimant to make the choice.

Senator Perrault: You would not be opposed to the idea, but you would rather not have it under provincial jurisdiction.

Ms. Montani: I have some concerns about it being under provincial funding in this province.

Senator Perrault: Thank you, Madam Chairman.

[*Traduction*]

Le sénateur Perrault: Certains groupes ont exprimés des craintes au sujet de l'entrevue de présélection, mais d'autres ont accepté de les atténuer si les préposés étaient qualifiés, mais ils ne voudraient pas qu'on se montre inflexible au point d'entrée.

Y a-t-il une possibilité de compromis quelque part, selon vous? Si les agents étaient mieux qualifiés, cela ne pourrait-il pas contribuer à accélérer le processus, sans être injuste à l'égard des demandeurs?

Mme Montani: Sûrement pas comme on le propose dans le projet de loi, parce que peu importe la formation et la bonne intention des deux agents à l'étape de la présélection, les règles qu'ils devront appliquer sont injutes. De la façon dont je vois les choses, ils n'ont aucune latitude.

Le sénateur Perrault: Quelles modifications pourrait-on apporter à ce processus pour vous enlever vos craintes à l'égard de la justice fondamentale?

Mme Montani: Si on éliminait ces critères, on éliminerait du même coup le but de l'entrevue initiale. Je remplacerais l'entrevue par une brève audition orale.

Le sénateur Perrault: Tout le monde semble reconna+itre que les demandeurs devraient pouvoir bénéficier des services d'un conseil. On a toutefois exprimé certaines réticences à l'idée qu'un conseil soit désigné par le gouvernement. Il serait, semble-t-il, lié de trop près au ministère, et les demandeurs devraient pouvoir choisir leur propre conseil.

Vous dites que la promesse d'une aide juridique aux demandeurs, à l'étape de l'entrevue initiale, ne semble pas réaliste pour plusieurs raisons, entre autres, que l'aide juridique est de compétence provinciale.

Vous êtes le premier groupe à faire valoir cette idée. En effet, il n'est pas nécessaire que les gouvernements provinciaux interviennent dans le processus. L'opération pourrait être financée par le gouvernement fédéral.

Je ne pense pas qu'on veuille laisser entendre que ce seront M. Vander Zalm ou le gouvernement du Crédit social, ou quelque autre gouvernement provincial que ce soit qui en aura le contrôle.

Mme Montani: Et pourtant, c'est la réalité. On a toujours été obligé de demander de l'aide juridique aux provinces. Le choix d'un avocat est un droit fondamental, et c'est un droit auquel la plupart des gens s'attendent.

Le sénateur Perrault: Le libre choix d'un conseil.

Mme Montani: Oui. Je ne vois pas pourquoi il devrait y avoir des conseils qui seraient désignés. Si c'est une question d'argent, on pourrait fournir une certaine somme à cet effet, et le choix du représentant appartiendrait au demandeur.

Le sénateur Perrault: Vous n'êtes pas opposée à l'idée, mais vous préféreriez qu'on n'ait pas recours à l'aide juridique provinciale.

Mme Montani: C'est le financement qui me fait un peu peur dans cette province.

Le sénateur Perrault: Merci, madame la présidente.

[*Text*]

The Chairman: Senator Doyle, please.

Senator Doyle: In your brief you deal with what you refer to as "mistaken public perceptions" about people wanting to come into Canada and whether or not they are bogus. You suggest that perhaps certain statistics are being used to create the idea that a lot of people really do not qualify as refugees.

Do you feel that the purpose of that exercise is to create a climate for a reduction in the quotas which we now attempt to fulfill year-to-year, the 20,000-odd number which is acceptable to the United Nations and which has not been seriously challenged?

When the government speaks of "bogus applicants", should we be concerned with the bogus applicants no matter what their numbers, and also be concerned with the quotas? Or, do you feel we should be increasing the quotas?

I am going on the assumption that you have no problem with people who are "genuinely bogus".

Ms. Montani: No, I do not. Return them!

Senator Doyle: Therefore, what we are talking about is how many we are bringing in, and anything which might reduce those numbers.

Do you feel that that number is too low already and that we should be increasing it?

Ms. Montani: I think we should be increasing it. We included the section on "Intent" in our brief, because that is the only conclusion we could make.

I do not like to make assumptions about what the government has in mind, but, from reading the legislation and the information in press releases and statements by public officials, my conclusion is that there is an intent to reduce the numbers of people successfully claiming refugee status in Canada.

Senator Doyle: The government argues that it wants to reduce them, to the extent that it is receiving bogus applications. The government would like to say to certain people: "You might make a great Canadian citizen. We would love to have you, but get in the queue and ask for the right to emigrate to this country. As far as the refugee process is concerned, we regard you as bogus."

However, you feel we should have more—an opinion I think a number of us on the committee would share.

Ms. Montani: Yes.

Senator Doyle: Yet, most of the delegations who have appeared before us recognize that there are socio-economic limitations, if you are going to be effective in the area, on how many you can have.

Do you have a ballpark figure in mind?

[*Traduction*]

La présidente: Monsieur le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Dans votre mémoire, vous parlez de perception erronée du public, à propos de personnes qui voudraient venir au Canada, et dont on ne saurait pas si elles sont d'authentiques réfugiés ou non. Vous dites que l'on utilise certaines statistiques pour répondre l'idée qu'un grand nombre de ces personnes ne sont pas vraiment des réfugiés.

Pensez-vous que cet exercice a pour but de créer un climat favorable à une réduction des quotas que nous essayons d'atteindre d'une année à l'autre, des quelque 20 000 réfugiés, chiffre qui serait acceptable pour les Nations Unies, et que personne n'a encore vraiment remis en question?

Quand le gouvernement nous parle de faux réfugiés, devrions-nous nous en inquiéter, quel qu'en soit le nombre, et devrions-nous aussi nous inquiéter des quotas? Devrions-nous les augmenter?

Je pars de l'hypothèse que le sort des faux réfugiés ne vous inquiète pas tellement.

Mme Montani: Oui, vous avez raison. On n'a qu'à les renvoyer chez eux!

Le sénateur Doyle: Ainsi, la question qui se pose, c'est combien nous en admettons, et comment on pourrait en réduire le nombre.

Pensez-vous que ce nombre est déjà trop faible, et qu'il faudrait l'augmenter?

Mme Montani: Je pense que nous devrions l'augmenter. Si nous avons parlé de l'intention, dans notre mémoire, c'est parce que c'était la seule justification que nous pouvions trouver.

Je n'aime pas tellement faire de suppositions à propos des intentions du gouvernement, mais, après avoir lu le projet de loi, et si j'en juge aux informations qui ont transpiré des communiqués de presse et des déclarations de réprésentants officiels, je ne peux faire autrement que de conclure à une intention de réduire le nombre de personnes qui réussissent à revendiquer le statut de réfugié au Canada.

Le sénateur Doyle: Le gouvernement soutient, de son côté, qu'il veut le réduire, mais parce qu'il reçoit des demandes de faux réfugiés. Le gouvernement voudrait bien pouvoir dire à certaines personnes: «Vous feriez peut-être un très bon citoyen canadien. Nous voudrions bien vous accepter, mais faites la queue, comme tout le monde, et demandez le droit d'émigrer dans ce pays. Dans le contexte du processus de revendication du statut de réfugié, nous considérons que votre demande n'est pas fondée».

Toutefois, vous pensez que nous devrions en accepter davantage — une opinion que plusieurs d'entre nous seraient tentés de partager, d'ailleurs.

Mme Montani: Oui.

Le sénateur Doyle: Pourtant, la plupart des groupes que nous avons reçus reconnaissent qu'il y a des limites socio-économique au nombre que l'on peut accepter, si l'on veut que le processus soit efficace.

Avez-vous une idée du nombre de revendications que nous devrions accepter?

[*Text*]

Ms. Montani: I did not come prepared to give a total. I do not have a figure in my head.

Senator Doyle: Would you say half again as many next year, or perhaps 25 per cent next year?

Ms. Montani: I think at least half again as many, if not double, could easily be handled.

Our groups are already handling, as settlement agencies, everyone who applies, because, under the current system, they are here. We are helping them find housing, find jobs, enroll their children in school, et cetera. The current settlement system—without additional resources, I might add—is already handling that.

So, I do not feel it is unrealistic to say that an increase could be handled. And, of course, we would be asking for additional resources. We are presently helping the unsanctioned new arrivals, in any event. We do not turn anyone away.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us today.

Our final speaker today is Mr. Collins.

Mr. Douglas Collins: Thank you, Madam Chairman and honourable senators, for allowing me to make an impromptu statement on the refugee question.

I would point out that I am not an expert on immigration, although I have written a lot on the subject. I am the author of a book called *Immigration:* The Destruction of English Canada, which was published nine years ago and is now out of print, and of a small update called *Immigration:* Parliament Versus the People, a rather apt title in view of what is going on in the immigration sector today in comparison with what people want to see happen.

I am not going to try and be technical, because I am sure you have had many people before you who know more about the technicalities of immigration than I do. I am thinking, in particular, of Mr. Campbell, who has been there. So, I would not compete with him in informing you of what is going on in the refugee front.

I would like to make a few general points.

First, I am quite aware that the "immigration industry", as I call it, and the "refugee industry" are very keen to observe the status quo and even to expand it. I believe that would be detrimental to the interests of this country on many grounds: socio-economic, as I believe Senator Doyle mentioned, as well as many others.

My first concern is that I hope these hearings are not part of a ploy to delay the whole process of implementing the bills currently before Parliament for consideration. I feel that the legislation should have been passed quickly, because there is a crisis in this country, as far as the influx of refugees is concerned. I

[*Traduction*]

Mme Montani: Non, pas vraiment, je n'y ai pas tellement songé.

Le sénateur Doyle: Iriez-vous jusqu'à 50 pour cent de plus l'année prochaine, ou peut-être 25 pour cent?

Mme Montani: On pourrait sûrement en accueillir au moins 50 pour cent de plus, sinon le double.

Nos groupes aident déjà à s'établir tous ceux qui font une demande, parce que en vertu du système actuel, ils sont ici aujourd'hui. Nous les aidons à trouver un logement, en emploi, à inscrire leurs enfants à l'école, et le reste. Sans ressources additionnelles, le système actuel d'aide à l'établissement des réfugiés permet déjà d'aider tout le monde.

Je pense donc qu'il serait réaliste de dire que nous pourrions très bien absorber une augmentation du nombre de réfugiés. Et, le cas échéant, il va de soi que nous demanderions des ressources additionnelles. Nous aidons aussi, à l'heure actuelle, les nouveaux arrivants qui ne sont pas encore reconnus; advienne que pourra! Nous ne refusons notre aide à personne.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

La présidente: Nous vous remercions infiniment d'être venues nous rencontrer aujourd'hui.

Notre dernier témoin, aujourd'hui, est M. Collins.

M. Collins: Merci, madame la présidente et honorables sénateurs,de l'occasion que vous me faite de présenter une déclaration impromptue sur la question des réfugiés.

Je voudrais tout d'abord signaler que je ne suis pas un expert en matière d'immigration, malgré que j'aie beaucoup écrit sur le sujet. Je suis l'auteur d'un ouvrage intitulé «Immigration: The Destruction of English Canada», qui a été publié il y a neuf ans, et dont l'édition est aujourd'hui épuisée, et d'une petite mise à jour intitulé «Immigration: Parliament versus the People», un titre qui évoque plutôt bien la situation dans le domaine de l'immigration, aujourd'hui, par rapport à ce que la population souhaiterait.

Je ne vais pas tenter d'entrer dans des détails techniques, parce que je suis persuadé que vous avez déjà reçu bien des gens beaucoup plus au courant que moi des technicalités de l'immigration. En disant cela, je pense, notamment, à M. Campbell, qui a œuvré pendant dix ans dans le domaine. Je n'essaierai donc pas de vous informer mieux qu'il a pu le faire de ce qui s'y passe.

Je voudrais plutôt faire quelques observations à caractère général.

Tout d'abord, je sais très bien que l'«industrie de l'immigration» et l'«industrie des réfugiés», comme je les appelle, sont très favorables à l'idée de conserver le statu quo et à la répandre. Je crois que ce serait nuisible aux intérêts de ce pays, et ce, pour bien des raisons à caractère socio-économique, comme le disait le sénateur Doyle, je pense, et pour bien d'autres raisons encore.

J'espère que ces audiences ne font pas partie d'un stratagème visant à retarder le processus de la mise en œuvre des projets de loi actuellement à l'étude au Parlement. Il aurait fallu adopter ces lois rapidement, parce que nous sommes au beau milieu d'une crise, à l'heure actuelle, dans ce pays, pour

[*Text*]

feel it would be in the interests of the country if the process were expedited.

I agree with Mr. Campbell, and the government, that between 70 and 90 per cent of refugee claimants in this country are bogus. In the course of the years in which I have written about immigration, I have come across many so-called refugees, and most of them have admitted quite openly in private conversation that they are no more refugees than I am.

But, why not take advantage of a country that permits them to come in merely by uttering the magic word!

It is certainly not in Canada's interest to allow that to continue.

We are, in fact, open to the whole world. In theory, millions of people, inhabitants of the U.S.S.R., China, most of the countries which do not have a Westminster-type democracy, could claim to be refugees if only they could arrive here. And many are arriving here.

In other words, under the present set-up there is really no limit to the numbers of refugees that we would be forced to accept if they could find the means of getting here.

I do not feel that that is any way to run a country.

I feel that this *Statement of the Present Status of the Security and Criminal Enforcement Capability in the Canadian Immigration Program*, which was put out by the Task Force on Security and Enforcement Immigration Program, Employment and Immigration Canada, May 29, 1987, is pertinent to today's topic.

The statement says that one reason we are in trouble is that we allow into Canada, and release into the general population, persons who have arrived at our border with no documents, or with false documents.

I have come across many of these instances myself. I remember in particular the case of Kevin Lee, who came from mainland China, got to Hong Kong, and 18 months later was on a plane to Vancouver. He destroyed his documents en route, and within two months he had been accepted as a refugee.

He was no more a refugee than the ordinary people walking around the streets of Vancouver, but he received the welfare and other assistance which we extend to refugees.

I could also mention the case of the three Bulgarian refugees who arrived here. It is true that they came from a communist country, but there was no indication at all that they were refugees. They have to be accepted if they say they are refugees.

In that particular case, I truly believe that they saw the bright lights of Vancouver and decided that they would like to stay, so, they, too, uttered the magic word. Then, a few weeks later, there followed newspaper reports to the effect that they were unhappy with the accommodation which the government had provided, so they were given better accommodation. They also complained that they did not have enough pots and pans.

[*Traduction*]

ce qui est de l'arrivée de réfugiés. Je pense qu'il serait dans l'intérêt du pays d'accélérer le processus.

Je suis d'accord avec M. Campbell, et le gouvernment, que de 70 à 90 pour cent des demandeurs de statut de réfugié dans ce pays ne sont pas d'authentiques réfugiés. Au cours des années pendant lesquelles j'ai écrit à propos de l'immigration, j'ai maintes fois eu l'ocassion de rencontrer des soi-disant réfugiés, et la plupart m'ont avoué plutôt franchement, en privé, qu'ils n'étaient pas plus réfugiés que moi.

Mais, pourquoi ne pas profiter d'un pays qui les accueille après qu'ils aient à peine prononcé le mot magique?!

Ce n'est sûrement pas dans l'intérêt du Canada de permettre que cela continue.

Nous sommes, en réalité, un pays ouvert à tout le monde. Théoriquement, des millions de personnes, d'URSS, de Chine, et de la plupart des pays qui n'ont pas, comme nous, une démocratie du genre Westminister, pourraient se réclamer d'être des réfugiés s'ils pouvaient arriver jusqu'ici. Et bon nombre d'entre eux y parviennent.

Autrement dit, dans la situation actuelle, il n'y a vraiment aucune limite au nombre de réfugiés que nous serions forcés d'admettre, s'ils trouvaient le moyen de venir au Canada.

Ce n'est pas une façon d'administrer au pays, selon moi.

Je pense que l'Exposé sur la situation actuelle de l'exécution de la loi du Programme de l'immigration du Canada en matière de sécurité et de criminelité, qui a été publié par le groupe de travail sur la sécurité et l'exécution, d'Emploi et Immigration Canada, le 29 mai 1987, est particulièrement pertinent aux sujets dont nous discutons aujourd'hui.

On y dit que l'une des raisons pour lesquelles nous sommes en difficulté, à l'heure actuelle, c'est que nous admettons au Canada, et que nous laissons s'intégrer à la population canadienne, des personnes qui se sont présentées à notre frontière, sans documents, ou munies de faux documents.

J'ai personnellement rencontré bien des cas de ce genre. Je me souviens, notamment, d'un certain Kevin Lee, qui était parti de la Chine, qui s'était rendu à Hong Kong, et qui, 18 mois plus tard, se trouvait sur un avion à destination de Vancouver. Il avait détruit ses documents en route, et, en moins de deux mois, il avait été admis au Canada à titre de réfugié.

Il n'était pas plus réfugié que qui que ce soit à Vancouver, mais il recevait des prestations d'assistance sociale et profitait de toutes les autres formes d'aide que nous offrons aux réfugiés.

Je pourrais aussi mentionner le cas des trois réfugiés Bulgares qui sont débarqués ici. Il est vrai qu'ils venaient d'un pays communiste, mais absolument rien ne permettait de conclure qu'ils étaient des réfugiés. Mais il faut les accepter comme tels, s'ils disent qu'ils le sont.

Dans ce cas précis, je crois vraiment qu'après avoir vu scintiller les lumières de Vancouver, ils ont décidé qu'ils aimeraient bien y rester, et ils n'ont eu qu'à prononcer le mot magique. Puis, quelques semaines plus tard, il y a eu toute une série d'articles dans lesquels on disait qu'ils n'étaient pas contents de l'appartement que leur fournissait le gouvernement; on leur a donc trouvé un meilleur logement. Ils se sont aussi plaints de

[*Text*]

Now, while I have not checked on this personally, it was widely reported that although the three of them lived in one apartment, they were given three sets of pots and pans, at a cost of $800 each.

I say, again, that that is no way to run a country. I do not want to contribute to that kind of thing through my taxes.

Let me continue with what the Immigration statement says with regard to the security of this country.

We are putting the safety of Canada and Canadians at risk when the Act indicates that the onus is on those arriving at our borders to convince Canadian authorities of their bona fides. As it is, the onus has been reversed, and now authorities have to show cause why someone who has destroyed his documentation or has used false documentation should not be admitted or should be detained.

The bottom line is that Parliament is responsible for this situation, because it has not taken the trouble to ensure that the security people in the Immigration Department and, for that matter, in the RCMP have the authority to prevent this from going on.

It goes on to say that one serious problem which undercuts all in-land enforcement efforts is the difficulty in removing people from Canada, even after they have exhausted all of the due process available to them. The effect of this is not only to allow persons whom the law says are inadmissible to remain in Canada, it erodes the raison d'être and credibility of all sectors of enforcement generally. Compounding the problem is the lack of willingness to revoke Canadian citizenship, once granted, to those who are later proven to have been inadmissible.

This is an indication of what is happening. I am sure you are familiar with many more reports and cases of this kind. We have the evidence of the Nielsen Task Force on what is happening on the refugee front, and that of the Auditor General.

We also have the horrific example, in my opinion, of this Palestinean refugee. I will not bore you with details on that. You are on the spot; you know more about it than I do.

As a journalist, I receive sacks of mail about the refugee program and about the immigration system in general. Nearly all of it is negative. This should be obvious to you, because there have been public opinion polls showing very clearly that approximately 80 per cent of Canadians object to what is going on, but somehow their rulers in Ottawa do not seem to be taking that much notice of them.

I think we are going down the wrong track entirely if we ignore public opinion.

The reason that I personally have written a great deal about immigration in the last 10 or 15 years is that I know people are concerned about it. If I thought for one minute that they

[*Traduction*]

ne pas avoir suffisamment de chaudrons. Mais bien que je n'aie pas personnellement vérifié la chose, on a dit, un peu partout, que malgré que les trois Bulgares vivaient ensemble dans un appartement, on leur a donné trois ensembles de chaudrons, à 800 $ chacun.

Je répète, encore une fois, que ce n'est pas une façon d'administrer un pays. Je ne veux pas que mes impôts servent à des choses de ce genre.

Permettez-moi de poursuivre à propos de ce que l'on dit, dans ce compte rendu de l'Immigration, au sujet de la sécurité dans ce pays.

Nous mettons la sécurité du Canada et des Canadiens en jeu. La loi stipule que c'est aux gens qui se présentent à nos frontières qu'il incombe de convaincre les autorités canadiennes de leur bonne foi. Aujourd'hui, c'est tout le contraire, et nos autorités doivent justifier pourquoi quelqu'un, qui a détruit ses documents ou qui utilise de faux documents, ne devrait pas être pas être admis au Canada ou devrait être détenu.

La vérité, c'est que c'est le Parlement le grand responsable de cette situation, parce qu'il ne s'est pas donné la peine de veiller à ce que les préposés à la sécurité du ministère de l'Immigration, et, en l'occurrence, la GRC, aient le pouvoir de l'empêcher.

On dit aussi que l'un des plus graves problèmes qui minent tous les efforts visant à appliquer la loi au Canada même, est la difficulté à faire sortir ces gens du Canada, même après avoir épuisé tous les moyens légaux disponibles. Cette réalité n'a pas seulement l'effet de permettre à des personnes jugées inadmissibles, de par la loi, de demeurer au Canada, mais elle érode aussi la raison d'être et la crédibilité de tous les secteurs intervenant dans l'application de la loi. S'ajoute aussi à cette difficulté, le manque de volonté à retirer la ctioyenneté canadienne à des personnes au sujet desquelles il ressort plus tard qu'elles étaient inadmissibles.

Ceci est symptomatique de la situation actuelle. Je suis persuadé que vous êtes au courant de bien d'autres cas de ce genre. Nous avons, en l'occurrence, les rapports du groupe d'étude Neilson et du vérificateur général, qui le démontrent.

Nous avons aussi cet horrible exemple, à mon avis, de ce réfugié de la Palestine. Je ne vais pas vous ennuyer avec les détails de cette histoire. Vous êtes au beau milieu du débat, et vous en savez davantage que moi à ce sujet.

À titre de journaliste, je reçois des tonnes de courrier à propos du programme distiné aux réfugiés et du système d'immigration en général. Presque tous les commentaires sont négatifs. Vous devriez très bien le savoir, puisque des sondages d'opinion publique ont démontré très clairement qu'environ 80 pour cent des Canadiens s'opposent à ce qui se passe, mais, quoi qu'il en soit, leurs gouvernements, à Ottawa, ne semblent pas en faire grand cas.

Je pense que nous faisons complètement fausse route, si nous faisons fi de l'opinion publique.

Si j'ai personnellement beaucoup écrit au sujet de l'immigration, au cours des 10 ou 15 dernières années, c'est que je sais que c'est une question qui préoccupe beaucoup les gens. Si

[*Text*]

wanted the present situation to continue, I would not bother to deal with the subject at all.

I know there are some rather unhappy comparisons to be made in the immigration system.

For example, an English woman wrote a letter to my newspaper. She and her husband were well-qualified people; he was a professional man, and she also had professional qualifications. It had taken them five years to get into this country. When the Tamils arrived off the coast of Newfoundland, she wrote to the paper asking why they had had to go through what they did when all they needed to do was to float in a boat off the coast of Newfoundland and say that they were refugees.

Of course, that is not true, because we do not take refugees from the United Kingdom.

I want to emphasize that there is a lot of bad feeling out there on this subject, and you are in a position to rectify the situation.

Thank you very much,

The Chairman: Mr. Collins, I assure you that we have been made aware that the system is not working. I think nearly everyone who has appeared before us has made the point that the system has to be changed, has to be made more efficient and more effective. That is why there are so many justifiable complaints when the system does not work properly. And, of course, some people will always take advantage of such a system.

We are currently trying to deal with the narrower area of refugee determination. I hope we will be in a position to advise the government whether the proposed bill is adequate or whether more amendments are needed.

We are moving along as well as we can on that.

Mr. Collins: I am glad to hear it, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Collins.

We are very pleased to have been able to come to Vancouver and to hear from the many witnesses who have appeared at the hearings. It has been an education for our committee members, and I hope those people who attended learned of the questions we have to put to ourselves and to the government before a decision can be made.

—The committee adjourned

[*Traduction*]

je pensais un seul instant qu'ils veulent que la situation actuelle continue, je ne prendrais même pas la peine d'en parler.

Je sais qu'il y a des comparaisons plutôt pénibles à faire au sujet du système d'immigration.

Par exemple, une femme, britannique d'origine, m'a écrit une lettre. Elle et son mari étaient des gens très qualifiés; il était un professionnel, et elle avait aussi, de son côté, certaines qualités professionnelles. Il leur avait fallu cinq ans pour être admis au Canada. Quand les Tamouls sont débarqués sur la côte de Terre-Neuve, elle a écrit à l'éditeur de mon journal pour lui demander pourquoi elle et son mari avaient dû attendre si longtemps pour être admis, quand tout ce qu'ils avaient à faire était de débarquersur la côte de Terre-Neuve et dire qu'ils étaient des réfugiés.

Mais, ce n'est évidemment pas vrai, puisque nous n'admettons pas de réfugiés du Royaume-Uni.

Je veux insister sur le fait que cette question soulève énormément de sentiments négatifs, et que vous êtes habilités à redresser la situation.

Merci beaucoup.

La présidente: Monsieur Collins, je peux vous assurer que nous savons maintenant que le système ne marche pas. Presque tous les témoins que nous avons rencontrés nous ont dit qu'il fallait changer le système, qu'il fallait le rendre plus efficient et plus efficace. Ceci explique pourquoi il y a tant de plaintes justifiables, quand le système ne fonctionne pas comme il le devrait. En outre, évidemment, il y aura toujours des gens pour profiter d'une telle situation.

Nous nous concentrons, actuellement, sur la reconnaissance des réfugiés. J'espère que nous pourrons dire au gouvernement que le projet de loi est adéquat, ou que nous pourrons lui recommander des modifications à apporter.

Nous procédons aussi rapidement que nous le pouvons.

M. Collins: Je suis heureux de vous l'entendre dire, madame la présidente.

La présidente: Merci, monsieur Collins.

Nous sommes très heureux d'avoir eu la possibilité de venir à Vancouver pour entendre les nombreux témoins qui sont venus nous rencontrer. Tous les membres du Comité ont pour leur part beaucoup appris, et j'espère que tous ceux et celles qui ont assisté à nos audiences connaissent mieux les questions que nous devons nous poser, et poser au gouvernement, avant qu'une décision puisse être prise.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Vancouver Refugee Council:
Dr. Stanley Knight, President;
Mr. Charles Groos, Policy Chairman.

From the Nanaimo Immigrant Settlement Society:
Mr. Andrew Barker, President;
Mr. Jacques Carpentier, Executive Director;
Mr. Charles Groos, Advisor.

Private Citizen:
Mr. Ken Zaifman.

From the Victoria Coalition:
Mr. Rob Boyd;
Mr. Jim Jamieson;
Mr. Domingos Adgira;
Mr. Arnaldo Campos.

From AMSSA Multicultural: Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.:
Mr. Ed Eduljee, President;
Ms. Manjit Aujla, Member of the Board;
Ms. Diane Kage, Coordinator;
Ms. Marisa Tuzi;
Ms. Norma Jean McLaren.

From the Surrey Delta Immigrant Services Society:
Mrs. Adrienne Montani, Executive Director;
Mrs. Susan Masi, Treasurer.

Private Citizens:
Mr. Charles Campbell;
Mr. Doug Collins.

Du «Vancouver Refugee Council»:
M. Stanley Knight, président;
M. Charles Groos, président des politiques.

De la «Nanimo Immigrant Settlement Society»:
M. Andrew Barker, président;
M. Jacques Carpentier, directeur exécutif;
M. Charles Groos, conseiller.

À titre privé:
M. Ken Zaifman.

De la coalition de Victoria:
M. Rob Boyd;
M. Jim Jamieson;
M. Domingos Adgira;
M. Arnaldo Campos.

De «AMSSA Multicultural: Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C.»:
M. Ed Eduljee, président;
M^me^ Manjit Aujla, membre du conseil d'administration;
M^me^ Diane Kage, coordonnatrice;
M^lle^ Marisa Tuzi;
M^me^ Norma Jean McLaren.

De la «Surry Delta Immigrant Services Society»:
M^me^ Adrienne Montani, directrice exécutive;
M^me^ Susan Masi, trésorière.

À titre privé:
M. Charles Campbell;
M. Doug Collins.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

4
2

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 23, 1988

Issue No. 57

First proceedings on:

Consideration of Bill S-11, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the prelature of the Holy Cross and Opus Dei

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 23 février 1988

Fascicule nº 57

Premier fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
1 5 1988

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *DeputyChairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	*MacEachen (or Frith)
Corbin	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Gigantès	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Hébert	Stanbury
Lewis	Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Perrault, (*February 15, 1988*)

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Fairbairn. (*February 22, 1988*)

The name of the Honourable Senator Corbin for that of the Honourable Senator Buckwold. (*February 23, 1988*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Gigantès	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Hébert	Stanbury
Lewis	Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (*le 15 février 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénatrice Fairbairn. (*le 22 février 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold. (*le 23 février 1988*)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 27, 1987:

"The Order of the Day being read,

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Bélisle resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, for the second reading of the Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Bélisle moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 27 octobre 1987:

«A l'appel de l'Ordre du jour,

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Bélisle reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélise, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Bélisle propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1988
(79)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Corbin, Doyle, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Petten.

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel and Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

The Very Reverend Gregory V. Haddock, Petitionner;

Anthony N. Schratz, Solicitor for the Applicant;

Ernest Caparros, Legal Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 27, 1987 begin its consideration of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

Reverend Haddock made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 1:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 FÉVRIER 1988
(79)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Corbin, Doyle, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Petten.

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire, et M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire ajoint. *De la Bibliothèque du Parlement*: M[mes] Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

Le Très révérend Gregory V. Haddock, pétitionnaire;

Anthony N. Schratz, procureur du requérant;

Ernest Caparros, conseiller juridique.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 octobre 1987, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale, le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Le Révérend Haddock fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 23, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-7, to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei, met this day at 11:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This morning we begin our examination of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

We are pleased to have with us the Very Reverend Gregory V. Haddock, Petitioner; Professor Ernest Caparros, Legal Counsel; and Mr. Anthony Schratz, solicitor for the applicant.

I understand that the Very Reverend Haddock has an opening statement that he would like to make. Please proceed.

The Very Reverend Gregory V. Haddock, Petitioner: Madame Chairman and honourable senators, I am here to address you in my capacity as Canadian Vicar of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei, to petition for the passage of Bill S-7.

In his address to the Senate on April 7, 1987, Senator Belisle gave a clear, concise summary of the aims and activities of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei. In addition, you will all have either heard or read his discourse on June 29 answering questions posed by honourable members of the Senate. I will now spend a few minutes telling you more about the history and nature of the Prelature and the reasons for soliciting the passage of the bill.

Opus Dei, which is Latin for work of God, was founded in Spain in 1928 by a priest named Josemaria Escriva. It has since spread to all the continents of the globe and counts among its faithful persons from all walks of life and from many countries. It includes some 75,000 members, men and women, married and single, young and not so young, and includes also over 1,300 priests ordained for the spiritual needs of the members of the Prelature as well as to give spiritual assistance to anyone else who desires it. In Canada there are approximately 600 members of the Prelature, including ten priests

As paragraph (b) of the preamble of Bill S-7 indicates, the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei is a personal prelature, which, by definition is a secular jurisdictional institution of the Roman Catholic Church. That is to say, it forms part of the hierarchical structure of the church. In a sense, it can be compared to a diocese, even though, as Senator Belisle pointed out in his address to the Senate when introducing this bill, in Canon Law there are evident differences between the jurisdiction that a bishop exercises as the head of a diocese, and the jurisdiction that a Prelate and his vicars exercise within a Prelature. The secular jurisdictional nature of Opus Dei is confirmed by Article II of the *Declaration concerning Opus Dei* issued by the Sacred Congregation for Bishops on August 23,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi S-7, constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei, se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Nous entamons ce matin notre examen du projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Nous avons le plaisir de recevoir le Très Révérend Gregory V. Haddock, pétitionnaire, M. Ernest Caparros, conseiller juridique, et M. Anthony Schratz, procureur du requérant.

Le Très Révérend Haddock désire faire une déclaration liminaire.

Le Très Révérend Gregory V. Haddock, pétitionnaire: Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est en ma qualité de vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei que je suis venu vous demander d'adopter le projet de loi S-7.

Dans son intervention au Sénat, le 7 avril 1987, le sénateur Bélisle a donné un résumé clair et précis des buts et activités de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei. En outre, vous avez certainement entendu parler du discours qu'il a fait le 29 juin pour répondre aux questions des honorables sénateurs et vous l'avez peut-être même lu. Je voudrais donc, en quelques minutes, vous en dire plus sur l'histoire et la nature de la Prélature et sur les raisons pour lesquelles nous demandons l'adoption de ce projet de loi.

Opus Dei, expression latine qui signifie «œuvre de Dieu», a été fondée en Espagne en 1928 par un prêtre du nom de Josemaria Escriva. L'œuvre s'est depuis répandue sur tous les continents et compte parmi ses fidèles des gens de toutes conditions sociales et des citoyens de nombreux pays. Elle regroupe 75 000 membres, hommes et femmes, mariés et célibataires, jeunes et moins jeunes, ainsi que plus de 1 300 prêtres ordonnés pour répondre aux besoins spirituels des membres de la Prélature et apporter une aide de même nature à quiconque le désire. Au Canada, la Prélature compte environ 600 membres, dont dix prêtres.

Comme on le voit à l'alinéa *b*) du préambule du projet de loi S-7, la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei est une prélature personnelle, c'est-à-dire, par définition, une institution juridictionnelle séculière de l'Église catholique romaine; elle fait donc partie de la structure hiérarchique de l'Église. En un sens, on peut la comparer à un diocèse, même si, comme le sénateur Bélisle l'a souligné dans son intervention au Sénat au moment de la présentation du projet de loi, le droit canon établit des distinctions évidentes entre les fonctions qu'exerce l'évêque à la tête de son diocèse et celles que remplissent un prélat et ses vicaires dans une prélature. Le caractère juridictionnel séculier d'Opus Dei est confirmé à l'article II de la Déclaration relative à Opus Dei émise par la sacrée Congréga-

[*Text*]

1982, published in *ItL'Osservatore Romano in its English edition of January 17, 1983, and in its French edition of December 14, 1982, copies of which have been handed to you.

As also indicated in paragraph (b) of the preamble, Opus Dei was erected as a personal prelature by the Apostolic Constitution *Ut Sit* on November 28, 1982, copies of which have been handed to the committee members in English and French, according to the language of the member.

As committee members may know, an Apostolic Constitution is a law of the Holy See. It is precisely the kind of legislation that the church uses for the erection of secular jurisdictions such as dioceses, ordinariates and personal prelatures, as well as for the nomination of the bishops and prelates who are at the head of these jurisdictions.

La Prélature de la Sainte Croix et Opus Dei existe pour accomplir des tâches pastorales spécifiques. Parmi ces tâches, se trouve surtout celle d'aider les laïcs dans leur développement spirituel pour les assister dans leur cheminement vers la sainteté à travers l'accomplissement de leurs devoirs quotidiens. Une description plus complète des fins de la Prélature se trouve à l'article 3 du projet de loi ainsi que dans la Constitution Apostolique *Ut sit*. Au préambule de ce document, Sa Sainteté Jean-Paul II déclare que la tâche pastorale spécifique de la Prélature est, et je cite:

> . . . de mettre en pratique la doctrine de l'appel universel à la sainteté et de promouvoir au sein de toutes les classes sociales la sanctification de et par le travail professionnel.

Ces mêmes fins sont aussi indiquées à l'article II c) de la Déclaration au sujet de l'Opus Dei, émise par la Congrégation pour les Évêques dont j'ai déjà fait mention.

Que font les membres de la Prélature? Ils travaillent. Ils travaillent avant de devenir membres de la Prélature et ils continuent de travailler par après. Le seul changement est leur engagement à convertir leur travail en une offrande agréable à Dieu, c'est-à-dire, travailler avec plus d'énergie et de dévouement pour donner ainsi un témoignage chrétien dans leur milieu professionnel.

Tel qu'indiqué à l'article II d) de la Déclaration au sujet de l'Opus Dei, émise par la Congrégation pour les Évêques, les membres de la Prélature jouissent de la même liberté que les autres catholiques en matière professionnelle, sociale, politique, etc. La Prélature ne cherche jamais à influencer ses membres dans ces matières, et ne fait pas siennes les activités professionnelles, sociales, politiques, économiques, etc. d'aucun de ses membres.

The members of Opus Dei all try to do something first rate, not simply for a profit motive, but first and foremost to please God. They always act openly and freely, and even if they do not call unnecessary attention to themselves, those around them, their family, friends and co-workers are always well aware of their particular dedication. The names of the directors of the Prelature and all the priests are all available to anyone who wishes to know them. Included in the documentation provided is a copy of *Romana,* the official bulletin of the Prelature, which lists recent appointments of directors, opening of

[*Traduction*]

tion des évêques le 23 août 1982 et publiée dans les éditions anglaise du 17 janvier 1983 et française du 14 décembre 1982 de *L'Osservatore Romano*, dont je vous ai fait remettre des exemplaires.

Comme le dit également l'alinéa *b*) du préambule, Opus Dei a été érigée en prélature personnelle de l'Église en vertu de la Constitution apostolique *Ut Sit* du 28 novembre 1982, dont j'ai également fait remettre à chaque sénateur une copie en anglais ou en français, selon le cas.

Comme les membres du Comité le savent peut-être, une Constitution apostolique est une loi du Saint-Siège. C'est précisément le genre de mesure législative que l'Église prend pour ériger des juridictions séculières, comme des diocèses, des ordinariats et des prélatures personnelles, ainsi que pour nommer les évêques et les prélats qui sont à leur tête.

The Prelature of the Holy Cross and Opus Dei exists to carry out particular pastoral activities, chief among which is that of providing spiritual guidance and nourishment to the laity, thus assisting them in their search for Christian holiness in the midst of their everyday occupations. A more complete description of the objects of the Prelature can be found in Section 3 of the Bill as well as in the Apostolic Constitution *Ut Sit*. In the preamble to that document His Holiness, Pope John Paul II, says that the specific pastoral task of the Prelature is, and I quote:

> . . . to put into practice the teaching of the universal call to sanctity, and to promote at all levels of society the sanctification of ordinary work, and by means of ordinary work.

These same aims are also stated in Section II (*c*) of the *Declaration concerning Opus Dei* issued by the Sacred Congregation for Bishops which I mentioned earlier.

And what exactly do the members of the Prelature do? They work. They are working before they become members of the Prelature and they continue working once within it. The only difference is their stated commitment to convert their human task into an offering agreeable to God: therefore to work with even more energy and devotion so as to give a truly Christian witness in the workplace.

As the *Declaration* of the Sacred Congregation makes clear in Section II (*d*), the members of the Prelature enjoy the same freedom as other Catholics in professional, social, political matters, etc. The Prelature never seeks to influence its members in these areas and in no way takes responsibility for the free professional, social, political or economic activities of its members.

Tous les membres d'Opus Dei s'efforcent de faire un travail de premier ordre, non pour le seul profit, mais avant tout pour plaire à Dieu. Ils agissent toujours ouvertement et librement et même s'ils veillent à ne pas attirer inutilement l'attention, ils font toujours savoir à leur entourage, c'est-à-dire à leurs familles et à leurs amis et collègues de travail, qu'ils font œuvre de dévotion. Quiconque le désire peut connaître les noms des directeurs de la Prélature et de tous les prêtres qui en font partie. Vous trouverez dans la documentation que je vous ai fournie une copie de *Romana*, le bulletin officiel de la Prélature

[*Text*]

new centres, texts of the Holy See and of The Prelate, which contribute specifically to the accomplishment of the aims of the Prelature and all other official information having to do with the Prelature. It is addressed principally to the faithful of the Prelature, but anyone who so wishes is free to subscribe to this publication.

Information about the Prelature is also included in the Canadian Ecclesiastical Yearbooks and in the information publications of each one of the dioceses where the Prelature has centres, as you have no doubt observed in the documentation which has been handed to you. In addition, the Prelature maintains in Montreal an information office whose address and telephone number are listed in the Montreal telephone directory. Anyone who wishes to have information about Opus Dei is always free to direct himself to this office.

Dans un désir de promouvoir la connaissance et la dévotion au fondateur de l'Opus Dei et de faire connaître les fins et les activités de la Prélature dans tout le pays, la Vice-postulation de l'Opus Dei publie et distribue aussi un bulletin sur la vie et les oeuvres de Mgr. Escriva et sur les apostolats de la Prélature. Depuis 1976, plus d'un demi-million de ces bulletins ont été distribués à toutes les paroisses catholiques du pays.

Apropos de la nature hiérarchique de la Prélature, il est à noter qu'en 1982, sa Sainteté le Pape Jean-Paul II a érigé l'institution en prélature personnelle, selon les normes établies dans plusieurs documents publiés depuis le Concile Vatican II, et après avoir consulté les évêques de chacun des pays du monde où la Prélature exerçait des activités apostoliques et pastorales.

The Pope in the apostolic constitution UT SIT, named, as prelate, Monsignor Alvaro del Portillo, who had been heading the institution since 1975, having succeeded the founder of Opus Dei, Monsignor Escriva, who had passed away that same year.

In each country in which it carries out its pastoral work, the Prelature is governed by a priest canonically designated by the prelate. This priest, who is called regional vicar or regional counsellor, has an ordinary power of jurisdiction, and acts as a representative of the prelate for the affairs of the Prelature in the country in question. He continues in his function until replaced by another vicar. Page 74 of the issue of Romana, of which you have a copy, contains the notice of my nomination as Regional Vicar for Canada.

It should be noted that the Prelature functions in dioceses only with the Placet or approval of the diocesan bishop and in communion with him. At present there are centres of the Prelature in the dioceses of Quebec, Montreal, Valleyfield, Ottawa and Toronto.

In addition, members of the Prelature carry out pastoral or apostolic activities in other dioceses as well, with the approval and blessing of the respective bishop in each case. Such activities take place in the dioceses of Nicolet, Cornwall, Hamilton, Vancouver, Edmonton and Calgary.

[*Traduction*]

qui donne les noms de tous les directeurs récemment nommés, qui annonce l'ouverture de nouveaux centres, qui reproduit les textes du Saint-Siège et de la Prélature de Rome—lesquels contribuent de façon pertinente à l'atteinte des objectifs de la Prélature—et qui diffuse toute autre information officielle la concernant. Ce bulletin est surtout publié à l'intention des fidèles de la Prélature, mais n'importe qui peut s'y abonner s'il le désire.

On peut également trouver des renseignements sur la Prélature dans le *Canadian Ecclesiastical Yearbook* et dans les bulletins d'information des diocèses où la Prélature a un centre, comme vous l'aurez sans doute remarqué dans la documentation qui vous a été remise. De plus, la Prélature a à Montréal un bureau d'information dont l'adresse et le numéro de téléphone figurent dans l'annuaire téléphonique de la ville et auquel quiconque désire obtenir des renseignements au sujet d'Opus Dei peut s'adresser en tout temps.

In its efforts to promote the knowledge and devotion to Opus Dei's Founder and to make the aims and activities of the Prelature known throughout the country, the Vice-Postulation of Opus Dei publishes and distributes a bulletin on the life and works of Msgr. Escriva and on the apostolates of the Prelature. Since 1976 over half a million of these bulletins have been distributed to all the Roman Catholic parishes in the country.

Concerning the hierarchical nature of the Prelature, it is of note that in 1982, after consulting with the bishops throughout the world in all of the countries in which Opus Dei was carrying out its apostolic and pastoral work, His Holiness, Pope John Paul II, established the institution as a Personal Prelature, in accord with the norms laid out in various documents dating from the Second Vatican Council.

Dans la Constitution apostolique *UT SIT*, le pape a nommé au poste de prélat Mgr Alvaro del Portillo, qui dirigeait l'institution depuis 1975, année du décès de son prédécesseur et fondateur d'Opus Dei, Mgr Escriva.

Dans chaque pays où elle se consacre à son œuvre pastorale, la Prélature est dirigée par un prêtre désigné canoniquement par le prélat. Ce prêtre, qu'on appelle vicaire régional ou conseiller régional, jouit d'une autorité ordinaire et fait office de représentant du prélat pour les affaires de la Prélature dans le pays en question. Il remplit ses fonctions tant qu'il n'est pas remplacé par un autre vicaire. L'avis de ma nomination au poste de vicaire régional pour le Canada figure à la page 74 du numéro de *Romana* dont je vous ai fait remettre un exemplaire.

Il convient de souligner que la Prélature ne fonctionne dans les diocèses qu'avec le *Placet* de l'évêque du diocèse, c'est-à-dire son approbation, et de concert avec lui. À l'heure actuelle, la Prélature a des centres dans les diocèses de Québec, de Montréal, de Valleyfield, d'Ottawa et de Toronto.

De plus, les membres de la Prélature remplissent des fonctions pastorales ou apostoliques dans d'autres diocèses, avec l'approbation et la bénédiction des évêques concernés. C'est notamment le cas dans les diocèses de Nicolet, de Cornwall, de Hamilton, de Vancouver, d'Edmonton et de Calgary.

[*Text*]

The reasons for seeking civil incorporation of the Regional Vicar are fairly obvious. First of all, if an organization is properly to exercise its rights, assume its responsibilities and discharge its obligations in civil society, then it must acquire a civil personality. Incorporation is then necessary for the Prelature to be able to enter into contracts should the need arise—for example, in the case where a diocese wishes to entrust the care of a public church to the Prelature. Incorporation would also facilitate occasional dealings with municipalities in the case of buildings used by Opus Dei for its pastoral purposes. It is also necessary for the legal protection of the Prelature's name.

In addition, although it is true that according to the code of particular law or statutes of the Prelature—that is to say, the specific law given by the Holy See to the Prelature—the Regional Vicar needs very little property; but there are circumstances which will necessitate the acquisition of certain goods and properties. For example, the Prelature would usually own the cemetery plots of its deceased priests and celibate members. Civil incorporation is required for the Prelature to own validly anything in law.

L'Opus Dei fonctionne au Canada depuis 1957, par suite d'une invitation du Cardinal Léger à venir commencer ses activités apostoliques à MontréalAcette époque et jusqu'en 1982, il était considéré comme une association par le Droit Canon; donc une corporation sans but lucratif fut incorporée en 1958 selon la Partie III de la Loi des Compagnies du Québec pour donner à l'Opus Dei au Canada une personnalité juridique. Depuis l'érection de l'Opus Dei en Prélature personnelle en 1982, cette solution juridique n'est plus compatible avec le nouveau statut canonique de l'Opus Dei, et c'est la raison pour laquelle j'ai senti le beosin de soumettre au Parlement une demande de corporation simple.

The Regional Vicar must provide for the care and maintenance of the priests who are part of the Prelature, those faithful who dedicate all their time to its purposes, as well as for those who, through sickness or age, are unable to support themselves, as stipulated in Canon 295 of the Code of Canon Law of 1983. He must also provide for the ongoing formation of the members, especially for those who will eventually receive Holy Orders.

As honourable senators already know, the financial situation of the Prelature, once incorporated, would be subject to the same scrutiny as any other comparable corporation. Its books and accounting records would be open for audit by the Minister of Revenue as provided by law.

The final point I would like to address is the issue of the corporation sole. Why does the Regional Vicar not seek incorporation by means of the Canada Corporations Act, which is the way in which most federally incorporated non-profit corporations are established? Why am I going to the trouble of petitioning Parliament for a private bill which will establish the Regional Vicar as a corporation sole or one-member corporation?

[*Traduction*]

Les raisons pour lesquelles nous demandons la constitution en personne morale du vicaire régional sont assez évidentes. Premièrement, lorsqu'un organisme veut exercer pleinement ses droits, assumer ses responsabilités et honorer ses obligations civiques dans la société, il doit acquérir une personnalité civile. La Prélature doit donc être constituée en personne morale pour conclure des contrats, au besoin—par exemple, lorsqu'un diocèse souhaite lui confier la charge d'une église publique. Deuxièmement, sa constitution en personne morale lui faciliterait aussi d'éventuelles négociations avec les municipalités au sujet des immeubles utilisés par l'Opus Dei aux fins de son œuvre pastorale. Elle est également nécessaire à la protection juridique de sa réputation.

Enfin, bien qu'il soit vrai que selon le code juridique ou les statuts particuliers de la Prélature—c'est-à-dire les lois que lui donne le Saint-Siège—le vicaire régional a besoin de très peu de biens personnels, certaines circonstances peuvent rendre nécessaire l'acquisition de biens et de propriétés. Par exemple, la Prélature possède habituellement les lots où sont inhumés ses prêtres et membres laïcs décédés. Pour posséder légalement quelque chose, la Prélature doit être constituée en personne morale.

Opus Dei has been active in Canada since 1957 when Cardinal Léger invited it to begin its apostolic work in Montreal. At that time, and until 1982, in Canon Law it was considered an association, and so a non-profit corporation was incorporated in 1958 under Part III of the *Quebec Companies Act*, to give Opus Dei in Canada a juridical personality. Since its establishment, then, as a personal prelature in 1982, this juridical solution is no longer compatible with its new status in Canon Law. It is for this reason that I have felt the need to petition Parliament for a corporation sole.

Aux termes du canon 295 du Code de droit canon de 1983, le vicaire régional doit pourvoir aux besoins matériels des prêtres de la Prélature, des fidèles qui consacrent tout leur temps à ses œuvres et de ceux que la maladie ou l'âge rendent incapables de subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Il doit également assurer la formation permanente de ses membres et plus particulièrement de ceux qui entreront éventuellement dans les ordres.

Comme les honorables sénateurs le savent déjà, la situation financière de la Prélature, une fois que celle-ci sera constituée en personne morale, fera l'objet du même examen minutieux que celle de toute autre société du même genre. La Prélature devra soumettre ses livres et sa comptabilité à la vérification du ministère du Revenu national, comme le prévoit la loi.

Le dernier point que je voudrais aborder est la question de la corporation simple. Pourquoi le vicaire régional ne demande-t-il pas à être constitué en personne morale en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, comme le font la plupart des sociétés sans but lucratif constituées en sociétés aux termes d'une loi fédérale? Pourquoi est-ce que je me donne la peine de présenter une pétition au Parlement demandant l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé visant à constituer le vicaire régional en corporation simple ou en société à membre unique?

[*Text*]

In order to answer this question, I return to something I said earlier—which is that the nature of the jurisdiction exercised by the Regional Vicar is analogous to that exercised by a bishop in his diocese in the sense that both form part of the hierarchical structure of the Church. Bishops are appointed by the Pope. For all legal purposes, in virtue of Canon Law, they alone represent their diocese. Likewise, in Opus Dei, the Pope appoints the Prelate and the prelate appoints the Regional Vicar in each country or region. For all legal purposes the Prelate alone represents the Prelature throughout the world, and the Regional Vicar alone represents the Prelature in each region. A bishop is not elected by the faithful of his diocese and the Regional Vicar is not elected by the members of Opus Dei in each country.

The main reason why the Canada Corporations Act is never used to incorporate dioceses or other ecclesiastical jurisdictions in Canada is because the act requires a corporation to have at least three members who elect a board of directors which governs the corporation. This is incompatible with the requirements of Canon Law which stipulate government by one person appointed from above; not by a group of persons elected from below.

It is for this reason that all ecclesiastical jurisdictions acquire their civil juridical personality in Canada by means of a corporation sole. This is the only legal vehicle available in Canadian law that adequately expresses the requirements of Canon Law pertaining to the hierarchical jurisdictions of the Roman Catholic Church. It is consequently also the only legal vehicle available in Canadian law that suits the circumstances of the Prelature. In other words, by seeking a corporation sole, the Regional Vicar is petitioning Parliament for a status that he already has in ecclesiastical law and which other similar ecclesiastical jurisdictions in Canada have been granted in the past without difficulty.

Voilà qui termine mon exposé. Pour conclure donc, je sollicite respectueusement l'adoption du projet de loi. Permettez-moi de vous présenter mes conseillers juridiques, maître Anthony Schratz et le professeur Ernest Caparros. Ensemble, nous nous efforcerons de répondre aux questions que les sénateurs voudront bien nous poser.

The Chairman: Thank you, Reverend Haddock. Senator Gigantès, would you like to start the questioning?

Senator Gigantès: Welcome. I am not sure why Canadian law should be in any way especially accommodating in this issue because Canon Law has certain requirements that make you the sole ruler of Opus Dei. Why do you not change canon law in order to be able to accommodate yourselves to Canadian law?

Mr. Ernest Caparros, Legal Counsel: In trying to advise other ecclesiastical bodies in such situations, I have always advocated not to change either canon law or the law of the country but to try, as far as it is possible, to put both together. Canon law is pretty well recognized under the law of this country. Under the Quebec Civil Code there is a full recognition of it and the Supreme Court of Canada has just rejected an appeal in a case in relation to property owned by a fabric. In

[*Traduction*]

Pour répondre à cette question, je voudrais revenir à une chose que j'ai dite tout à l'heure, à savoir que les fonctions du vicaire régional sont de nature analogue à celles que remplit un évêque dans son diocèse, en ce sens que les deux charges font partie de la structure hiérarchique de l'Église. Les évêques sont nommés par le pape. Aux fins de la loi, en vertu du droit canon, chaque évêque est le seul à représenter son diocèse. De même, le pape nomme le prélat qui dirige Opus Dei et ce dernier nomme le vicaire régional pour chaque pays ou région. Aux fins de la loi, seul le prélat représente la Prélature dans le monde et seule le vicaire régional la représente dans sa région. Un évêque n'est pas élu par les fidèles de son diocèse et un vicaire régional n'est pas élu non plus par les membres d'Opus Dei de son pays.

La principale raison pour laquelle la *Loi sur les corporations canadiennes* n'est jamais invoquée pour constituer en personnes morales les diocèses ou d'autres juridictions ecclésiastiques au Canada est que la loi exige qu'une corporation compte au moins trois membres et que ces derniers élisent le conseil d'administration qui la dirigera. Ces dispositions sont incompatibles avec les exigences du droit canon, qui stipule que le pouvoir est dévolu à une personne nommée par ses supérieurs et non à un groupe de personnes élues par leurs subordonnés.

C'est pour cette raison qu'au Canada, toutes les juridictions ecclésiastiques acquièrent leur statut juridique civil en se constituant en une corporation simple. La corporation simple est le seul moyen juridique prévu dans la loi canadienne qui réponde bien aux exigences du droit canon en ce qui concerne les juridictions hiérarchiques de l'Église catholique romaine. Par conséquent, elle est aussi le seul qui soit adapté aux exigences de la Prélature. En d'autres termes, en demandant d'être constitué en corporation simple, le vicaire régional demande au Parlement de lui accorder un statut qu'il a déjà en droit ecclésiastique et que d'autres juridictions ecclésiastiques analogues du Canada ont déjà obtenu sans difficulté par le passé.

That just about sums up my representation and, as a final word, I would respectfully pray that my petition be granted. I would like to take this opportunity to introduce to you my legal advisors, Anthony Schratz and Professor Ernest Caparros. Together, we will do our best to answer any questions which the Senators may have.

Le président: Je vous remercie, révérend Haddock. Sénateur Gigantès, voulez-vous commencer la période de questions?

Le sénateur Gigantès: Merci. Je me demande pourquoi la législation canadienne devrait se plier au fait que le droit canon a certaines exigences qui font de vous le seul maître de l'Opus Dei. Pourquoi ne pas changer le droit canon de manière à vous accommoder vous-mêmes à la loi canadienne?

M. Ernest Caparros, conseiller juridique: Chaque fois que j'ai eu à conseiller d'autres organismes ecclésiastiques dans des cas semblables, je n'ai jamais recommandé de modifier le droit canon ni la législation du pays, mais plutôt de tenter, dans toute la mesure du possible, de les concilier. Le droit canon est déjà assez bien admis par notre législation. Le Code civil du Québec le reconnaît totalement et la Cour suprême du Canada vient de rejeter un appel concernant des biens possédés par une

[*Text*]

the same way, ecclesiastical jurisdictions are recognized in this country. Under the law of bishops in Quebec, corporation soles are all recognized by a simple declaration made by the Chancellor of Quebec to the minister. All through the country there are corporation soles giving the civil personality to a diocese—not to a bishop but to a diocese—to a jurisdiction within the church.

As it is now, there are developments in canon law, one of which is that there have been created other jurisdictions like personal prelatures, and so on. If under canon law they are in the same framework as the diocese, then the normal thing would be to find under the law of the country the same framework that is used for the diocese. It is not that the Regional Vicar is asking that the law of the country be adapted to the Prelature. He is asking only that the law of the country that is applied to a number of jurisdictions already existing in canon law be applied to another jurisdiction existing under canon law. This is not a modification of anything.

Senator Gigantès: I have read—and perhaps I have been misinformed—that under past practices within the Catholic church, the government is shared. A bishop, for example, has advisers and takes their advice. The Pope has advisers on banking, for example, and in other areas, whose advice he takes. I do not see why you could not have three people in charge, so to speak, which would then enable you to incorporate under the laws of the land.

You have said that you are like any other diocese. Well, that is not quite the case. Your organization carries a history which disturbs some of us. Your history in Spain under Franco, for example, has given many of us the impression that your organization supports anti-democratic forces. This is not something that is easily wiped from our memories. Therefore I personally view this request with great hesitancy. The separation of church and state is something that many of us hold dear. We feel that in other jurisdictions, Opus Dei has quite skilfully hopped from one side of the line to the other, on occasion, to the detriment of democracy. Why should we accommodate you?

Mr. Caparros: I would like to address one technical point before going on to discuss other historical points. Technically, canon law does demand and request that advisers be there in every diocese to make the decisions. But that is canon law. The law of the country establishes a corporation sole and, according to the law of the country, the only one making decisions is the one exercising the function. Of course, the one exercising the function will not be fool enough to act against the law of his own church. He will respect fully whatever is established under different regulations of canon law in making his decisions. As for the law of the country, it does permit one man to incorporate. This is also permitted in terms of business corporations. The one-man corporation is not something which is undemocratic. The one-man corporation is provided for under the Business Corporations Act and has been proposed for non-profit corporations. I beg you to consider that this linkage of

[*Traduction*]

fabrique. Par ailleurs, les instances ecclésiastiques sont reconnues dans l'ensemble du Canada. Selon la loi des évêques du Québec, il suffit que le chancelier du Québec fasse une déclaration au ministre pour que les corporations simples soient toutes reconnues. Partout au Canada, il existe de telles corporations pour donner la personnalité civile à un diocèse—non à l'évêque mais au diocèse—à une instance, à l'intérieur de l'Église.

À l'heure actuelle, le droit canon est en pleine évolution; par exemple, on a créé d'autres instances, comme les prélatures personnelles, etc. Si, selon le droit canon, elles ont la même structure que le diocèse, il suffirait alors de retrouver dans la législation des pays la structure utilisée pour le diocèse. Le vicaire général ne demande pas que la législation soit adaptée à la prélature. Il demande simplement que la législation qui s'applique à un certain nombre d'instances déjà visées par le droit canon, soit appliquée à une autre instance également reconnue par le droit canon. Il n'y a pas lieu de modifier quoi que ce soit.

Le sénateur Gigantès: J'ai déjà lu—peut-être ai-je mal saisi—qu'il y a eu des cas où le gouvernement de l'Église catholique était partagé. Par exemple, un évêque prend l'avis de conseillers. Le Pape a aussi des personnes qui le conseillent en matières bancaires par exemple, et dans d'autres domaines. Je ne vois pas pourquoi vous n'aviez pas trois responsables, disons, qui vous permettraient de vous constituer en personne morale conformément aux lois du pays.

Vous dites que votre situation est la même que tout autre diocèse. Ce n'est pas tout à fait vrai. Votre organisme a des antécédents qui ne sont pas sans inquiéter certains d'entre nous. Ce que vous avez fait en Espagne, à l'époque de Franco par exemple, a donné l'impression à beaucoup d'entre nous que vous étiez favorables aux forces qui luttent contre la démocratie. Ce n'est pas des choses que l'on peut effacer d'un simple revers de la main. Voilà pourquoi j'éprouve beaucoup de réserves en ce qui a trait à votre demande. Beaucoup d'entre nous tiennent à la séparation de l'Église et de l'État. Dans d'autre pays, l'Opus Dei a su, à l'occasion, passer habilement d'une partie à l'autre, au mépris de la démocratie. Pourquoi alors devrions-nous accueillir votre demande?

M. Caparros: Je voudrais d'abord éclaircir un point technique avant de passer aux autres aspects d'ordre historique. Techniquement, le droit canon exige que dans chaque diocèse des conseillers interviennent dans les décisions. Mais cela, c'est le droit canon. La législation permet l'établissement de corporations simples et, légalement, celui qui prend les décisions est celui qui exerce les fonctions. Évidemment, celui qui exerce les fonctions se gardera bien d'enfreindre la loi de son Église. Dans ses décisions, il s'en tiendra scrupuleusement aux prescriptions des différentes règles établies selon le droit canon. La législation elle permet à un individu de se constituer en personne morale. Il en va de même pour les sociétés commerciales. La constitution d'une telle entité n'est pas contraire aux principes de la démocratie. La loi sur les sociétés commerciales prévoit la constitution de sociétés constituées d'une seule personne, et on songe à cette possibilité pour ce qui est des sociétés sans but lucratif. Je vous prie de considérer que ce rap-

[*Text*]

democracy to a one-man corporation is not necessarily a juridical linkage.

Senator Hébert: He did not say that.

Senator Gigantès: Could you consider what you just said about one-man corporations? You make the point that it is possible for one man to incorporate under Quebec or federal law.

Mr. Caparros: Sure.

Senator Gigantès: Why, then, do you want the passage of this Senate bill?

Mr. Caparros: Sorry, I do not understand.

Senator Gigantès: You have given examples of corporations that are run by a single person and are recognized under Canadian and Quebec corporate law.

Mr. Caparros: Yes.

Senator Gigantès: Then why not incorporate under those laws? Why have you come to the Senate?

Mr. Caparros: In the case of the diocese, you see the corporation sole for ecclesiastical bodies; in Quebec the law of bishops applies to the territorial diocese. In the other Canadian provinces, normally the corporation sole for the bishops is brought about by a private bill placed before the provincial legislature. For the ecclesiastical corporation that is active throughout the country, we have looked at the precedents. The most recent one, I understand, was that of the Eparchy of Saints Cyrille and Methodus. This episcopal corporation of the Catholic church was formed through the passage of a bill in the Senate because the activities of that body worked throughout the country. The Prelature is planning to work throughout the country as well. That is why we thought the appropriate thing to do would be to have the Senate pass this bill and recognize such a corporation in accordance with the law of the country.

Senator Stanbury: Madam Chairman, if I may, I will draw the attention of the witness to a paragaph in the brief which appears at the top of page 8. It states:

> As the honourable senators already know—

and I suppose I am saying I do not already know,

> —the financial situation of the Prelature, once incorporated, would be subject to the same scutiny as any other comparable corporation. Its books and accounting records will be open for audit by the Minister of Revenue as provided by law.

I do not see anything in the bill which provides for scrutiny. Normally the Canada Corporations Act provides for specific ways in which disclosure and scrutiny are carried out. By the words "any other comparable corporation", do you mean any other sole corporation, which, of course, is limited in disclosure and accountability to the public by its legislation. What exactly is intended by way of disclosure and accountability?

Mr. Anthony N. Schratz, Solicitor for the Applicant: I think Father Haddock mentions on page eight that the books would

[*Traduction*]

prochement de la démocratie avec une société constituée d'une seule personne, n'est pas nécessairement un lien juridique.

Le sénateur Hébert: Ce n'est pas ce qu'il a dit.

Le sénateur Gigantès: Je voudrais revenir à ce que vous avez dit au sujet des sociétés constituées d'une seule personne. Vous avez dit que les lois du Québec et du gouvernement fédéral ne s'y opposaient pas.

M. Caparros: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas, pourquoi demandez-vous au Sénat d'adopter ce projet de loi?

M. Caparros: Je m'excuse, je n'ai pas bien compris.

Le sénateur Gigantès: Vous avez donné l'exemple de sociétés dirigées par une seule personne qui sont autorisées par des lois canadiennes et québécoises.

M. Caparros: Oui.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas, pourquoi ne pas vous constituer en société aux termes de ces lois? Pourquoi vous adressez-vous au Sénat?

M. Caparros: Pour ce qui est de la constitution d'organismes ecclésiastiques en personnes morales au Québec, la loi des évêques s'applique au territoire d'un diocèse. Dans les autres provinces canadiennes, règle générale, la corporation simple constituée par l'évêque est créée en vertu d'un projet de loi privé voté par la législature de la province. Parce que nous voulons former une corporation ecclésiastique dont les activités s'étendront à tout le pays, nous avons examiné les précédents. Le cas le plus récent, je pense, est celui de l'Eparchie des saints Cyrille et Méthode. Cette corporation épiscopale de l'Église catholique a été formée par adoption d'un projet de loi au Sénat vu que les activités de cet organisme s'étendent à la grandeur du pays. La Prélature prévoit également œuvrer à la grandeur du pays. Voilà pourquoi nous avons cru que le meilleur moyen était de présenter un projet de loi au Sénat afin de constituer ainsi une corporation en tout légalité.

Le sénateur Stanbury: Madame la présidente, si vous me le permettez, je voudrais attirer l'attention du témoin sur ce passage qui figure à la page 8 du mémoire. On y lit ceci:

> Comme les honorables sénateurs le savent déjà—

vous allez conclure que je ne le sais pas déjà—

> la situation financière de la Prélature, une fois constituée en société, sera soumise à l'examen comptable comme toute autre société comparable. Comme le prévoit la loi, le ministre du Revenu pourra procéder à la vérification de ses livres et de ses comptes.

Nulle part dans le projet de loi on ne prévoit cet examen. La Loi sur les corporations canadiennes établit la façon dont la divulgation et la vérification seront exécutées. En parlant d'une corporation comparable, avez-vous à l'esprit une corporation simple que la loi n'oblige pas à une reddition de comptes ni à une divulgation aussi étendues. Que prévoyez-vous au juste pour ce qui est de la divulgation et de la reddition des comptes?

M. Anthony N. Schratz, avocat du requérant: Ce que le père Haddock a voulu dire à la page 8, c'est que le ministre du

[*Text*]

be open for audit by the Minister of Revenue by virtue of section 231(1) of the Federal Income Tax Act, which states that all corporations are subject to investigation by the minister. There is no limit there whatsoever. The Minister of Revenue has the right, without notice, to enter premises at any time during business hours and to audit the accounts of that corporation. In addition, section 230(1) of the Federal Income Tax Act obliges all corporations to maintain proper accounting records. Again, the Corporation of the Prelature would be subject to this section. Section 150(1) of the Federal Income Tax Act obliges all corporations to file income tax returns. The forms for a charitable corporation are somewhat different than those for a business corporation, but financial statements and financial information must be supplied to the Minister of Revenue.

With respect to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the corporation would be subject to section 133 of the Canada Corporations Act. This article requires that an annual return must be filed. The form provided by the Department of Consumer and Corporate Affairs requires that a corporation give its address, the name of its auditor, and the date of the last resolutions or last meeting of members. In this case, it would be the last resolutions of the Regional Vicar. This article section provides for sanction if the form is not filed. The Minister of Consumer and Corporate Affairs can require that the corporation wind up its dealings. So the information which the Regional Vicar would have to provide is set out in the respective laws governing the Department of Consumer and Corporate Affairs and the Department of Revenue, The Canada Corporations Act and the Income Tax Act.

Senator Stanbury: Disclosures under the Income Tax Act are regarded as confidential to the Department of Revenue and therefore are not public. As far as the Canada Corporations Act provisions are concerned, you have indicated that you think they cover your situation, but I would think that you need something in your own act to deal with this situation, unless there is specific coverage in the Canada Corporations Act. I am sure that the committee would want to be clear on this point.

Mr. Schratz: The matter is covered in the Canada Corporations Act. Section 158 reads:

> Sections 102, 133 and 150 apply to any corporation without share capital incorporated by Special Act of the Parliament of Canada for the purpose of carrying on, without ... gain to its members, objects to which the legislative authority of the Parliament of Canada extends, of a national, patriotic, religious ... or the like objects.

So we fall under Part III of the Canada Corporations Act which covers corporations incorporated by special act. Section 133 requires the filing of annual returns and contains the sanction of winding up the corporation in the event the return is not filed.

Mr. Caparros: When we prepared this bill, with the help of the officials from the Senate, we went through precedents and we could find no precedent that addressed this particular point. However, if you think it appropriate that something

[*Traduction*]

Revenu pourra procéder à la vérification des comptes comme le prévoit le paragraphe 231(1) de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu qui stipule que toutes les sociétés sont assujetties à l'examen du ministre. On n'a fixé aucune limite. Le ministre du Revenu est autorisé, sans préavis, à venir sur place pendant les heures de travail, pour vérifier les livres de la société. En outre, le paragraphe 230(1) de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu oblige toutes les sociétés à des comptes en bonne et deux forme. Là encore, la Corporation de la prélature sera assujettie à ces dispositions. Le paragraphe 150(1) de la loi oblige les corporations à remplir une déclaration d'impôt sur le revenu. Les formulaires destinés aux organismes de charité diffèrent quelque peu de ceux des entreprises commerciales, mais il reste que tous deux doivent présenter des informations financières et des bilans au ministre.

Par ailleurs, la corporation sera assujettie à l'article 133 de la Loi sur les corporations canadiennes dont l'application relève du ministre de la Consommation et des Corporations. Aux termes de cet article, toute corporation est tenue de fournir un rapport annuel. Dans le formulaire fourni par le ministère, il faut indiquer l'adresse de la corporation, le nom du vérificateur et la date des dernières résolutions ou de la dernière assemblée des membres. En ce qui nous concerne, il s'agirait des dernières résolutions du vicaire régional. Des sanctions sont également prévues si le formulaire n'est pas rempli. Le ministre peut exiger la liquidation de la corporation. Ainsi, l'information que devra fournir le vicaire régional est prévue dans la Loi sur les corporations canadiennes qui relève du ministère de la Consommation et des Corporations et dans la Loi de l'impôt sur le revenu appliqué par le ministère du Revenu.

Le sénateur Stanbury: Les renseignements divulgués aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu sont de nature confidentielle et ne peuvent être rendus publics. Vous venez de nous dire qu'à votre avis, la Loi sur les corporations canadiennes s'appliquerait à votre cas, mais je pense qu'il faudrait insérer une disposition spéciale dans votre projet de loi, à moins que les situations comme la vôtre ne soient expressément prévues dans la loi sus-mentionnée. Je suis certain que le comité souhaite des précisions à ce sujet.

M. Schratz: La situation est déjà prévue dans la Loi sur les corporations canadiennes dont l'article 158 dit ceci:

> Les articles 102, 133 et 150 s'appliquent à toute corporation sans capital social constituée par une loi spéciale du Parlement du Canada en vue de poursuivre, sans gain ... pour ses membres, des objets d'un caractère national, patriotique, religieux, ... ou objets analogues, qui ressortissent à l'autorité législative du Parlement du Canada.

Ainsi notre corporation relèverait de la Partie III de la Loi sur les corporations canadiennes qui concerne les corporations constituées par loi spéciale. L'article 133 exige le dépôt de rapports annuels et prévoit la dissolution de la corporation si cette exigence n'est pas respectée.

M. Caparros: Quand nous avons rédigé ce projet de loi avec la collaboration de conseillers du Sénat, nous n'avons pas trouvé de précédents sur ce point en particulier. Cependant, si vous croyez qu'il convient d'ajouter une disposition concernant

[*Text*]

with regard to disclosure be added to the bill, we can work it out. We have no problem with including such a provision. We did not include anything because there was nothing of this nature in similar bills. We felt that the general law sufficiently covered the situation. But if you think that something is required in the bill, we would have no problem with such a proposal. We can work out a section that would help on this point.

Senator Stanbury: I appreciate your offer. I think that the committee might like to discuss the matter with our legal advisors. Undoubtedly Mr. Schratz is interpreting the law correctly, but I think it would be wise, if the committee is concerned, that it satisfy itself.

Is Opus Dei presently a charitable organization under the Income Tax Act? If not, is it the intent of the corporation to become one?

Mr. Caparros: It is not. Whenever a solution is found for the juridical status of Opus Dei, the request to become a charitable organization will be made.

Le sénateur Corbin: Je vous remercie madame le président. Bonjour Révérend Haddock, je veux dire au départ que je respecte entièrement votre sacerdoce, là n'est pas l'objet de la controverse qui entoure la demande d'incoporation de l'Opus Dei. Il faut quand même faire la part des choses dans les circonstances. Cependant il est indéniable que l'Opus Dei est une institution qui ne reçoit pas l'agrément de tout le monde.

J'ai en ma possession un article qui a été publié dans le journal *Le Droit* d'Ottawa, le samedi 14 novembre 1987. Cet article a été signé par Normand Provencher, o.m.i. Faculté de théologie, université de Saint-Paul à Ottawa. C'est un reportage sur les résultats du synode. Sous le titre de l'article, il y a un *nota bene* qui dit et je cite:

> L'auteur a été témoin du Synode à Rome à titre de journaliste et de théologien.

Dans le corps de l'article, j'extrais le paragrape suivant que je cite verbatim:

> Les évêques ont affirmé à plusieurs reprises leur volonté de contrôler les nombreux mouvements qui prennent de plus en plus de vigueur dans quelques pays. Sans les nommer, il est facile d'imaginer qu'il s'agissait de mouvements comme «l'Opus Dei» et «Communion et Libération».

C'est pour vous dire qu'à l'intérieur même de l'Église catholique, des questions se posent. Il y a des questions qui se posent à l'extérieur de l'Église également. C'est à ce niveau que je veux maintenant me situer. Je pense que l'Église catholique est suffisamment mature et forte pour régler ses problèmes internes par voie de synodes, conciles, conférences d'évêques et autrement. J'ai donné cette citation pour illustrer le souci que les gens qui ne sont pas de l'Église ont à l'endroit de votre organisme.

Avant de donner mon assentiment à ce projet de loi, j'ai une voix à faire valoir sur le parquet du Sénat parmi les 104 en puissance. Je voudrais en savoir davantage sur vos activités ici au Canada. A ce que je sache, si je m'inspire de ce qui a été écrit à l'étranger dans d'autres juridictions civiles, vos activités

[*Traduction*]

la divulgation de renseignements, la chose est certainement possible. Nous n'avons inséré de disposition en ce sens parce qu'il n'en existait pas dans d'autres projets de loi semblables. Nous avons cru que la loi propre à l'ensemble des corporations était suffisante. Mais si vous estimez qu'une autre disposition s'impose, nous n'avons sûrement aucune objection. Nous pouvons rédiger un article qui réglerait cette question.

Le sénateur Stanbury: Je prends note de votre proposition. Je pense que les membres du comité souhaitent en discuter avec nos conseillers juridiques. Sans aucun doute, l'interprétation de M. Schratz est-elle correcte, mais je pense qu'il serait sage que le comité s'en assure lui-même.

Est-ce que l'Opus Dei est un organisme de bienfaisance aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu? Sinon, la corporation songe-t-elle à se faire reconnaître comme tel?

M. Caparros: Elle ne l'est pas. Quand la question du statut juridique de l'Opus Dei sera réglée, nous demanderons alors à être considérés comme un organisme de bienfaisance.

Senator Corbin: Thank you, Madam Chairman. Good afternoon, Reverend Haddock. I wish to begin by saying that I fully respect your ministry. That is not the crux of the controversy surrounding Opus Dei's application for incorporation. Still, we must take allowances under the circumstances. It cannot be denied, however, that Opus Dei is an institution of which not everyone approves.

I have in my possession an article published in the Ottawa newspaper *Le Droit* on Saturday, November 14, 1987. This article was signed by Normand Provencher, OMI, of the Faculty of Theology at Saint Paul University in Ottawa. It is a report on the outcome of the synod. Under the headline, there is a note that reads, and I quote:

> The author attended the Synod in Rome as a reporter and theologian.

I quote the following paragraph from the body of the article verbatim:

> The bishops indicated several times that they wished to control the numerous movements that are growing increasingly stronger in some countries. Without naming them, one can easily imagine that the reference was to movements such as Opus Dei and Communion and Liberation.

This shows that questions are being raised within the Catholic Church itself and outside as well. I wish to establish my position here. I think that the Catholic Church is mature enough and strong enough to solve its internal problems through synods, councils, conferences of bishops and other means. I have given this quotation to illustrate the concern of people outside the Church regarding your organization.

Before assenting to this bill, I must take my voice heard in the Senate among the 104 senators. I wish to know more about your activities here in Canada. As far as I know, judging by what has been written abroad in other civil jurisdictions, your activities do not seem to be restricted solely to the spiritual

[*Text*]

ne semblent pas se limiter au domaine strictement spirituel. Vous êtes impliqué dans le domaine temporel. Vous l'êtes par le truchement des adhérents à l'Opus Dei qui, soit dit en passant, semblent privilégiés dans votre organisme. Vous recherchez disons la crème du monde professionnel quand cela peut se faire. Vous réussissez ainsi à vous infiltrer dans de nombreux domaines du secteur professionnel, juridictionnel, gouvernemental et ailleurs, comme cela s'est fait en Espagne dans les années qui ont suivi la mise sur pied de l'Opus Dei.

Or je veux savoir, en dehors de votre déclaration générale à l'effet que vous vous occupez de questions spirituelles, sur le plan temporel quelles activités mettez-vous sur pied au Canada par exemple pour solliciter des adhésions à l'Opus Dei.

On m'a dit (je n'ai pas pu vérifier mais ce qu'on dit semble généralement fondé) que l'Opus Dei, dans bien des juridictions, organise des colonies de vacances, des séminaires de fin de semaine où on sollicite l'adhésion éventuelle de jeunes qui sont loin d'avoir atteint l'âge de la maturité.

Nous avons eu des témoignages publics, nous avons entendu des témoignages dans un programme que vous avez bien connu à la Canadian Broadcasting Corporation il y a quelques années. Ces témoignages qui ont été démentis par certaines autorités religieuses mais il reste quand même que des familles ont été choquées par l'ingérence de l'Opus Dei dans le domaine de la famille, à telle enseigne que l'on semble croire que la famille comme cellule de la société est secondaire par rapport aux intérêts, aux objectifs et aux buts de l'Opus Dei. Il y a eu des crises familiales.

Certains sénateurs ont reçu de la correspondance qui évoquait ce genre de problème que nous considérons sérieux car le domaine de la famille est sacré. L'autorité des parents est aussi quelque chose de sacrée dans l'esprit des pères et mères qui ont la charge temporelle et d'une certaine façon aussi spirituelle de leurs enfants.

Alors que faites-vous au Canada? Comment procédez-vous au recrutement des vos membres? Quelles activités publiques, para-publiques ou simili-publiques tenez-vous pour vous manifester dans ce monde laïc, au-delà des relations personnelles que vous avez avec chacun des vos membres? Vous avez sûrement des activités ou des organismes qui oeuvrent secrètement, semi-secrètement ou ouvertement, je ne le sais pas. Pouvez-vous m'éclaircir sous ce rapport? Je veux savoir ce qui se passe au Canada car on en sait pas mal plus au sujet de l'Opus Dei dans d'autres juridictions politiques. Au Canada, on semble dans l'ombre sous ce rapport.

Very Revd. Haddock: Madam Chairman, it is very difficult to answer all of the questions that have been asked here. The main activity of Opus Dei is the personal sanctification of each of its members, and, secondly, to spread the ideals of Christian holiness to all members of society. This is done preponderantly and primarily on a one-to-one basis. It is done, for instance, by a man in his work to the people around him; it is done by a student with his fellow student. It is done by the individual being a friend; by working together with that person, because that is where he is. In other words, he does not have to insert himself anywhere; he does not have to infiltrate anything. The great majority of Opus Dei members simply stay where they were

[*Traduction*]

domain. You are involved in the temporal domain through Opus Dei's members, who by the way seem to be privileged people in your organization. Let us say that you look for the cream among professionals where possible. You are thus able to infiltrate many professional, jurisdictional, governmental and other fields, as was done in Spain in the years after Opus Dei was founded.

I wan to know, apart from your general statement that you are concerned with spiritual matters, what temporal activities you are undertaking in Canada, for instance, to recruit members for Opus Dei.

I am told—I have been unable to verify this, but the rumour generally seems well-founded—that in many jurisdictions Opus Dei organizes camps and weekend seminars that seek potential members among young people who are far from being of mature age.

We have had public testimony, we have heard evidence in a CBC program with which you were very familiar a few years ago. This evidence has been denied by some religious authorities. Yet the fact remains that families were shocked by Opus Dei's interference in the home, so great that it seems to believe that the family as a unit of society is secondary to the interests, goals and objects of Opus Dei. There have been family arguments.

Some senators have received letters raising this kind of problem, which we regard as serious because the family is sacred. Parental authority is also something sacred in the minds of fathers and mothers who are responsible for the temporal and, to some extent, the spiritual well-being of their children.

So what are you doing in Canada? How do you recruit your members? What public, parapublic or quasipublic activities are you carrying out to make your presence known among lay people, beyond your personal relations with each of your members? You surely have activities or organizations that operate secretly, semisecretly or openly—I do now know. Can you enlighten me in this regard? I want to know what is happening in Canada, because we know a lot more about Opus Dei in other political jurisdictions. In Canada, we seem to be in the dark in this regard.

Le Très Révérend Haddock: Madame la présidente, il est très difficile de répondre à toutes les questions qu'on vient de poser. La principale activité de l'Opus Dei consiste à favoriser la sanctification personnelle de chacun de ses membres. L'Opus Dei vise également à propager les idéaux de sainteté chrétienne dans l'ensemble de la société, tâche qu'assument chacun de ses membres de façon individuelle, que ce soit l'homme dans son milieu de travail ou l'étudiant dans son milieu scolaire. Chaque personne communique son message en nouant des liens d'amitié, en travaillant avec cette personne, là où elle se trouve. Il n'est pas nécessaire de s'introduire quelque part, de s'infiltrer dans quelque chose. La grande majorité des

[*Text*]

before they became involved with Opus Dei. Had they not become involved with Opus Dei, they would still be doing what they were doing before.

The activities that are sponsored by Opus Dei, as such, are very few and they are all of a spiritual, apostolic nature.

Senator Corbin: Can you give me an example?

Very Revd. Haddock: Yes. We have yearly retreats; we have monthly days of recollection, and we have, let us say, weekly meditation sessions for university students. Some of the members of Opus Dei have agreed to direct clubs for children of high school or near high school age. This is usually done by invitation or at the exhortation of parents. The parents who bring their kids to the club know exactly what is going on in the club and want precisely that kind of club for their children.

Senator Corbin: Is that club publicly identified as part of Opus Dei or its activities?

Very Revd. Haddock: For all those who attend at that club, yes, absolutely.

Senator Corbin: In what way is that done?

Very Revd. Haddock: For example, the club's activities might take place in a centre of Opus Dei. That is clear identification. If the activities take place in the home of one of the parents, then, in fact, it is probably a different kind of club. However, is they ask one of the members of Opus Dei to go there and help out with the activities or to give a class, or something of that nature, then the kids there will know that this person is a member of Opus Dei. It is as simple as that.

Senator, there is nothing done in the dark. What can I tell you? There are allegations to the contrary, but they are false.

I was involved in this program that you referred to, and it was affirmed that one child at least was saying that he did not know, or his parents did not know, that this was an Opus Dei program. As far as I am concerned, they were in the Opus Dei centre before this program even began. Therefore they knew that the program was taking place under the auspices of Opus Dei. The fact that there were catechism classes given at that centre was announced beforehand. I might say that they seemed charmed, but from one day to the next they changed.

Senator Corbin: However, it seems to me, from the comments I have heard and read, that young people, both boys and girls, are discreetly inducted into these activities, not knowing exactly what the outcome of it will be. I am quoting off the top of my head from something that I have read, but the approach may be taken that someone will say, "Why don't you come over Saturday? We are building model airplanes." Then gradually the activity changes into spiritual indoctrination. That, of course, offends many parents because it is done under the guise of one thing and it turns out to be something else. These parents would possibly object to the fact that the approach is not open.

[*Traduction*]

membres de l'Opus Dei continuent à vivre comme ils le faisaient avant d'y adhérer. Leur voie n'a pas changé parce qu'ils se sont joints à l'Opus Dei.

Les activités organisées par l'Opus Dei sont, en fait, très peu nombreuses et toutes sont de nature spirituelle et apostolique.

Le sénateur Corbin: Pouvez-vous m'en donner un exemple?

Le Très Révérend Haddock: Certainement. Nous organisons chaque année des retraites; tous les mois, nous avons des journées de contemplation et nous offrons des séances hebdomadaires de méditation pour les étudiants universitaires. Certains des membres de l'Opus Dei ont accepté de diriger des clubs pour les jeunes du secondaire ou des dernières années du cycle primaire. Ces clubs sont habituellement formés sur invitation ou pour répondre à la demande des parents. Les parents qui envoient leurs enfants aux réunions du club savent exactement ce qui s'y passe et désirent précisément ce type d'activités pour leurs enfants.

Le sénateur Corbin: Ce club est-il reconnu publiquement comme faisant partie de l'Opus Dei ou ses activités le sont-elles?

Le Très Révérend Haddock: Absolument, tous ceux qui assistent aux réunions savent à quoi s'en tenir.

Le sénateur Corbin: Comment en sont-ils informés?

Le Très Révérend Haddock: Les activités du club peuvent par exemple avoir lieu dans un centre de l'Opus Dei. La situation est donc claire. Si les activités se déroulent chez l'un des parents, il s'agit probablement d'un type différent de club. Toutefois, si ceux-ci demandent l'aide d'un des membres de l'Opus Dei ou lui demandent de tenir un atelier, par exemple, les enfants savent qu'il s'agit d'un membre de l'Opus Dei. C'est aussi simple que cela.

Rien n'est fait en secret, monsieur le sénateur. Que pourrais-je ajouter? Les allégations qui laissent croire le contraire sont fausses.

J'ai participé à l'émission à laquelle vous avez fait allusion. On a soutenu qu'au moins un des enfants prétendait ne pas savoir, ou que ses parents ne savaient pas, qu'il s'agissait d'un programme de l'Opus Dei. En autant que je sache, ces gens faisaient partie du centre de l'Opus Dei avant que ce programme ne soit mis sur pied. Ils savaient qu'il relevait de l'Opus Dei. On avait au préalable annoncé que des classes de catéchisme avaient lieu à ce centre. Ils m'ont semblé charmés au départ, mais leur attitude a fait inopinément volte-face.

Le sénateur Corbin: D'après les commentaires que j'ai entendus et lus, il semble que des jeunes gens, garçons et filles, sont entraînés en douce à participer à ces activités sans savoir exactement de quoi il retourne. Je dis simplement ça comme ça, en m'inspirant de ce que j'ai lu, mais il peut arriver, par exemple, qu'une personne dise: «Pourquoi ne viens-tu pas à la maison samedi? Nous allons construire des modèles réduits d'avions?». Et l'activité se transforme progressivement en endoctrinement spirituel. Il sa sans dire que de nombreux parents s'offusquent de parce qu'on les induit en erreur. Ces parents pourraient s'objecter au fait que l'on ne procède pas ouvertement.

[*Text*]

M. Caparros: A Québec, j'ai eu la charge d'un de ces clubs pendant un certain nombre d'années. Les activités de ce club étaient annoncées dans les écoles avec un dépliant dans lequel on indiquait que les activités spirituelles étaient confiées à la Prélature de l'Opus Dei. Les enfants donnaient leur nom. Les moniteurs du club appelaient chaque famille pour leur demander: votre garçon a donné son nom pour devenir membre de notre club. Est-ce que vous êtes intéressé ou non? Si vous êtes intéressé, venez donc nous rencontrer avant son admission. Tous les parents venaient au centre où le club avait des activités auparavant. On leur expliquait au grand complet ce que l'on faisait. La seule activité spirituelle (on est en train de parler de garçons de 13 ou 14 ans qui venaient parce qu'il y avait des activités comme le modélisme, la biologie, etc.) durait à peu près 20 minutes. Cette activité spirituelle était toujours organisée à la fin des activités. De cette façon, certains parents qui n'étaient pas intéressés à ce que leur garçon assiste à cette activité spirituelle ne ressentaient pas que leurs enfants étaient ainsi isolés.

Dans certains cas, l'activité était qu'un des prêtres incitait à la méditation dans la chapelle. Beaucoup de parents y assistaient. Eux-mêmes venaient cueillir leurs enfants et comme l'activité se déroulait à ce moment-là, ils y assistaient eux-mêmes. Maintenant quant à prétendre qu'ils ne le savaient pas, l'expérience que j'ai eue personnellement à Québec, au parc Champoux tout d'abord et par la suite sur la rue Pélissier, c'est que les parents venaient parce qu'ils savaient dans quelles activités ils envoyaient leurs enfants.

De toute façon quant à l'endoctrinement, à raison d'une demi-heure par semaine, j'ai l'impression que ce sera un peu difficile d'endoctriner quelqu'un. Ils viennent deux ou trois heures pendant les fins de semaine. Ils fabriquent des avions. Et à la fin il y a une petite activité d'une demi-heure dans laquelle on touche aux activités chrétiennes, aux vertus chrétiennes. On leur inculque certaines notions chrétiennes que les parents veulent d'ailleurs qu'ils reçoivent. Cela me fait penser à des retraites de fin de semaine.

Un journaliste était allé à un centre de rencontre au Manoir de Beaujeu pour une fin de semaine. En sortant il a dit: les gens prétendent qu'à l'Opus Dei, on emploie ces fins de semaine pour faire du «brainwashing». Quant à moi, j'ai dormi comme un bébé et j'ai mangé comme un roi. Je ne sais pas comment ils peuvent me faire subir un «brainwashing» dans les circonstances.

Vous dites: on me dit. Qui a prouvé, qui a fait la preuve de tout cela? Mon expérience ou mes connaissances sont à l'effet que dans certains cas, les on-dit ont été poursuivis devant les tribunaux dans d'autres pays. Devant les tribunaux ils n'ont pas été capables de prouver leurs assertions.

Le sénateur Corbin: On parle du Canada.

M. Caparros: Il est vrai que les tribunaux exigent une preuve assez importante. Ici au pays, je vous ai parlé des clubs. Les autres activités sont toujours des activités favorisant la formation spirituelle. Les gens y viennent parce qu'ils le veulent bien. Ils le savent d'avance. S'ils ne veulent pas venir, ils ne viennent pas. Personne ne va se faire poursuivre ou se faire ennuyer pour aucune de ces choses.

[*Traduction*]

Mr. Caparros: I was in charge of one of these clubs in Quebec for a number of years. The club's activities were advertised in schools with a folder indicating that the spiritual activities were entrusted to the Prelature of Opus Dei. The children gave their names. The club's monitors called each family to ask, "Your son has signed up to become a member of our club. Are you interested or not? If so, come and meet us before he joins." All of the parents came to the centre where the club used to hold its activities. We gave them a full explanation of what we were doing. The only spiritual activity (we are talking about 13- or 14-year-old boys who came because there were activities such as model-building, biology and so on) took about 20 minutes. This spiritual activity was always organized after the other activities. That way, parents who were not interested in having their son attend this spiritual activity did not feel that their child was being singled out.

In some cases, the activity involved one of the priests encouraging meditation in the chapel. Many parents attended. They came to pick up their children and, since the activity was in progress, they attended themselves. Now, as for the claim that they did not know what was going on, my personal experience in Quebec, first at Parc Champoux and then on Pélissier Street, is that parents came because they knew what activities they were sending their children to.

In any case, as far as indoctrination is concerned, I think that it is a little hard to indoctrinate someone at the rate of a half-hour a week. They come for two or three hours on weekends. They make model airplanes. In closing, there is a little half-hour activity involving Christian activities or virtues. We teach them certain Christian concepts that their parents want them to learn anyway. This makes me think of a weekend retreat.

A reporter went to a meeting centre at the Manoir de Beaujeu for a weekend. When he left, he said, "People claim that Opus Dei uses these weekends for brainwashing. I slept like a baby and ate like a king. I do not know how they can brainwash me under those circumstances."

You say, "I am told". Who has proven, who has given evidence of all this? In some cases that I know of or have experienced, people giving hearsay evidence in other countries have been taken to court. They were unable to prove their claims before the courts.

Senator Corbin: We are talking about Canada.

Mr. Caparros: It is true that the courts require fairly extensive evidence. I have told you about the clubs here in Canada. The other activities still promote spiritual development. People come because they want to. They know this beforehand. If they do not want to come, they do not come. No one is going to be bothered or harassed for any of these things.

[*Text*]

Dans mon milieu, personnellement si quelqu'un ne sait pas que je suis dans l'Opus Dei, c'est parce qu'il est aveugle ou sourd. Je n'ennuie personne mais tout le monde le sait. Quand j'invite quelqu'un à quelque chose, je dis que c'est une activité de l'Opus Dei. Si les gens veulent venir, ils viennent. S'ils ne le désirent pas, ils ne viennent pas. Nous n'en sommes pas pires amis pour autant.

Mais prétendre que ce sont des choses que nous faisons sous le couvert du secret et en même temps nous accuser que nous faisons trop de prosélytisme, il me semble que ces deux positions sont essentiellement contradictoires.

Very Revd. Haddock: I would like to make another point, if I may. You say that you have received calls or letters from people. I have not received any. Why would they not come and tell me, "Look, I don't like what you are doing there." They have not come. Why would anyone go immediately to the highest authority if they do not come and say, "Look, you said this but now you are doing that." They have never come to do that.

I can only say that I would doubt, therefore, the credibility of the complaint. There could be other reasons that do not surface, but I do not think it is because of the allegation that we have done something behind their back. It may be that they had disagreed with the spiritual character or the exact doctrinal approach that we have, for whatever reason.

Senator Lewis: How are your assets or property held at the moment? In whose name are they held?

Mr. Caparros: According to what the founder established for Opus Dei, the normal situation is that Opus Dei does not have property. The places where Opus Dei has the activities are owned either by individuals or by a civil corporation, and they put the building at the disposal of Opus Dei for the activities. That is the normal situation.

The Prelature normally does not own property. It is not the aim of the Prelature to own property. It might require some, but the situation is that there are either individuals or corporations who agree with the Prelature to put such and such a building at the disposal of the Prelature to conduct their activities, or for a student residence or whatever. There is an agreement between the two parties so that the use of the building will be assured for a certain period of time.

Senator Lewis: Apart from your property, would you have any investments?

Mr. Caparros: No, sir.

Senator Lewis: I gather, then, that prior to 1982 Opus Dei was incorporated under the Quebec Companies' Act?

Mr. Caparros: That is right.

Senator Lewis: It is because of the change in 1982 that you want to have the Regional Vicar incorporated?

Mr. Caparros: That is right. Previously the canon law situation was an association. I advised the appropriate ecclesiastical body to make the linkage between the canon law and the law

[*Traduction*]

If anyone close to me personally do not know that I am a member of Opus Dei, it is because he is deaf or blind. I do not bother anyone, but everyone knows. When I invite someone to something, I say that it is an Opus Dei activity. If people want to come, they come. If they do not want to come, they do not come. We are no worse friends because of it.

But to claim that we do these things in secret, and at the same time to accuse us of proselytizing too much—it seems to me that these two positions are basically contradictory.

Le très Révérend Haddock: Je voudrais, si vous me le permettez, soulever un autre point. Vous dites avoir reçu des appels ou des lettres de diverses personnes. Je n'en ai reçu aucune. Pourquoi ne viendrait-on pas simplement me dire: «Je n'aime pas ce qui se passe ici»? Ils ne le font pas. Pourquoi s'en remettre immédiatement à l'autorité suprême sans venir d'abord me dire: «Vous avez dit ceci, mais vous faites cela.» Jamais personne n'est venu me voir à cet effet.

C'est pourquoi je mets en doute la crédibilité de la plainte. Peut-être taisent-ils d'autres raisons. Je ne crois pas que leur attitude puisse s'expliquer simplement par l'allégation selon laquelle nous aurions fait quelque chose dans leur dos. Peut-être sont-ils en désaccord avec le caractère spirituel ou la doctrine particulière de notre institution, pour une raison quelconque.

Le sénateur Lewis: Quel est, à l'heure actuelle, le statut de vos biens ou de vos propriétés? Qui en est le détenteur?

M. Caparros: D'après les principes établis par le fondateur de l'Opus Dei, l'institution ne possède pas de biens. L'Opus Dei tient ses activités dans des endroits qui appartiennent à des particuliers ou à des sociétés civiles qui mettent leurs locaux à sa disposition. C'est la façon dont nous fonctionnons normalement.

La Prélature ne possède normalement pas de biens. Ce n'est pas son but d'être propriétaire. Elle en a parfois besoin. Dans ce cas, des particuliers ou des sociétés conviennent de mettre à sa disposition un immeuble quelconque pour qu'elle puisse, notamment, y tenir ses activités ou s'en servir comme résidence pour étudiants. Les deux parties s'entendent pour fixer les conditions d'usage de l'immeuble pour un certain temps.

Le sénateur Lewis: Exception faite de biens, avez-vous des placements?

M. Caparros: Non, monsieur le sénateur.

Le sénateur Lewis: Je crois savoir, cependant, qu'avant 1982 l'Opus Dei était constituée en société en vertu de la Loi du Québec sur les compagnies?

M. Caparros: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Est-ce en raison du changement apporté en 1982 que vous voulez que soit constitué en personne morale le vicaire régional?

M. Caparros: C'est cela. Il s'agissait auparavant, en vertu du droit canon, d'une association. J'ai conseillé au corps ecclésiastique concerné de faire le lien entre le droit canon et celui

[*Text*]

of the country because before 1982 Opus Dei was an association in the church. The third part of the Corporations Act of Quebec was fitting. There is the same kind of juridical framework in the law of the country and in the canon law. As a consequence of the transformation into a jurisdictional structure, we have to find the appropriate place in the law of the country.

Senator Lewis: Is Quebec the only province where you are incorporated?

Mr. Caparros: Yes.

Senator Lewis: Have you considered incorporating again under the Quebec Companies' Act?

Mr. Caparros: No. According to all the reports we have received, a request for a private bill is normal, and has very seldom been refused. If this works, then we will abandon the Quebec Corporations Act, and this will be the only association in the country. That is why we have come to the Senate. Because it works in several provinces, it permits us to function with the association rather than going to something else.

Mr. Schratz: The Quebec Companies' Act also requires three people for the incorporation of a non-profit corporation. Therefore it would not be suitable for the Regional Vicar. Like the Canada Corporations Act, I am not aware of any act in any province which allows a non-profit corporation to be incorporated with just one person.

Senator Lewis: The same as the Canada Corporations Act?

Mr. Schratz: Exactly. Only the Business Corporations Act of Quebec allows one person, but that applies only to commercial operations and not to non-profit corporations.

Senator Hébert: How long has Opus Dei operated in Canada?

Very Revd. Haddock: It has operated for 30 years.

Senator Hébert: And there have been no problems or difficulties of any sort?

Very Revd. Haddock: Not to my knowledge.

Senator Hébert: Opus Dei has achieved its objectives over the past 30 years, and we have discussed those.

Very Revd. Haddock: Correct.

Senator Hébert: Opus Dei can own property in Quebec and Ontario through non-profit organizations under different names, and those organizations indicate in small type that Opus Dei is responsible for the spiritual part of the operation. Opus Dei has been doing that without difficulty, has it not?

Very Revd. Haddock: Technically that is not correct.

Mr. Caparros: Opus Dei does not own the properties.

[*Traduction*]

du pays, parce qu'avant 1982 l'Opus Dei était une association ecclésiastique. La troisième partie de la Loi du Québec sur les compagnies s'y prêtait. Le droit canadien et le droit canon comportent tous les deux le même type de cadre juridique. Étant donné le passage à une structure juridictionnelle, il faut trouver notre place en fonction du droit canadien.

Le sénateur Lewis: Êtes-vous constitué en société seulement au Québec?

M. Caparros: Oui.

Le sénateur Lewis: Avez-vous envisagé la possibilité de vous constituer de nouveau en société en vertu de la loi québécoise sur les compagnies?

M. Caparros: Non. D'après tout ce que nous avons entendu dire, il est courant de demander le dépôt d'un projet de loi d'initiative privée. On refuse rarement d'accéder à une demande de la sorte. Si nous obtenons gain de cause, nous oublierons la loi québécoise sur les compagnies et il ne restera que cette personnalité constituée en personne morale au Canada. C'est pourquoi nous sommes venus au Sénat. Puisque cette façon de procéder vaut pour plusieurs provinces, nous préférons adopter celle-ci plutôt qu'une autre.

M. Schratz: Conformément à la loi québécoise sur les compagnies, une société à but non lucratif doit être composée d'au moins trois personnes pour être constituée en société. Le vicaire régional ne pourrait donc pas l'être. Sauf erreur, ni la Loi sur les corporations canadiennes, ni aucune loi d'aucune province ne permet la constitution en société d'une société à but non lucratif composée d'une seule personne.

Le sénateur Lewis: Comme dans le cas de la Loi sur les corporations canadiennes?

M. Schratz: Exactement. Seule la loi du Québec sur les compagnies le permet pour des entreprises commerciales composées d'une personne, mais non pas pour des sociétés à but non lucratif.

Le sénateur Hébert: Depuis combien de temps l'Opus Dei existe-t-il au Canada?

Le Révérend Haddock: Trente ans.

Le sénateur Hébert: Et il n'y a pas eu de problèmes ou de difficultés quelconques?

Le Révérend Haddock: Pas que je sache.

Le sénateur Hébert: L'Opus Dei a atteint ses objectifs au cours des trente dernières années et nous en avons discuté.

Le Très Révérend Haddock: C'est exact.

Le sénateur Hébert: L'Opus Dei peut posséder des biens au Québec et en Ontario par l'intermédiaire de sociétés à but non lucratif portant différents noms, sociétés laissant vaguement entendre que l'Opus Dei est chargé du caractère spirituel de leurs activités. L'Opus Dei a toujours agi de cette façon sans difficulté, n'est-ce pas?

Le Très Révérend Haddock: Ce n'est pas tout à fait exact.

M. Caparros: L'Opus Dei ne possède pas de biens.

[*Text*]

Senator Hébert: Not Opus Dei, but corporations that are incorporated by Opus Dei.

Mr. Caparros: No.

Senator Hébert: No necessarily, but mostly.

Mr. Caparros: That could have been the case.

Senator Hébert: Properties that were worth millions of dollars were offered to you by people who were not even members of Opus Dei. Is that a fact?

Mr. Caparros: In Canada?

Senator Hébert: Yes.

Mr. Caparros: I do not know where those properties worth millions of dollars are located in Canada. That is a matter of fact that could be verified very easily. What is not technically correct is that Opus Dei owns those properties; Opus Dei uses those properties.

Senator Hébert: That is your vocabulary. Opus Dei has used those properties and has done what it wanted to do over the past 30 years, and it continues to grow, or does it?

Very Revd. Haddock: Yes.

Senator Hébert: I am sorry to hear that it is growing.

Mr. Caparros: That is too bad!

Senator Hébert: So if Opus Dei is growing and flourishing and doing all of these things, spiritual, material, model-plane building and strongly teaching its beloved founder's theories, why do you need something more? If it has worked well over the past 30 years, why do you want something more?

You can go wherever you want to in Canada; you have property owned by corporations that you have little to do with, and I listened to the Reverend and said to myself: Why this big fight over Bill S-7?

Opus Dei has been doing whatever it wanted to do in Canada over the past 30 years. Why now bother the Senate regarding a special law? I do not understand exactly what it is you want.

The Reverend said that it would be useful to own a cemetery, but there are thousands of Catholic cemeteries in Canada. People from Opus Dei are welcome to use those cemeteries.

I do not see any point in this. You have said that people have given you beautiful properties located in the finest areas of Montreal and elsewhere; so I am sure that one of those properties could be used for the Prelate. Why do you need this special law, because you have done whatever you wanted to do or planned to do?

Mr. Caparros: I think the reason, to some extent, is very simple. At some time or another an individual needs a new suit. Unfortunately one cannot wear the same suit over many years.

When I am advising an ecclesiastical body on any canonical situation, I try to advise that, as much as possible, it use the law of the country that fits with the canonical situation.

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: L'Opus Dei n'en possède pas, mais des sociétés constituées en sociétés par Opus Dei en possèdent.

M. Caparros: Non.

Le sénateur Hébert: Pas nécessairement toutes, mais la plupart.

M. Caparros: C'est peut-être arrivé.

Le sénateur Hébert: Des propriétés valant des millions de dollars vous ont été offertes par des gens qui n'étaient même pas membres de l'Opus Dei. Est-ce exact?

M. Caparros: Au Canada?

La sénateur Hébert: Oui.

M. Caparros: Je ne sais pas où se trouvent au Canada ces propriétés valant des millions de dollars. C'est un fait qui pourrait être vérifié très facilement. Ce qui est théoriquement faux, c'est qu'Opus Dei possède ces propriétés. Elle ne les possède pas, elle les utilise.

Le sénateur Hébert: C'est votre terminologie. L'Opus Dei utilise ces immeubles comme il l'entend depuis 30 ans et continue de prospérer, non?

Le Très Révérend Haddock: Oui.

Le sénateur Hébert: Je suis désolé d'apprendre que sa situation est florissante.

M. Caparros: C'est dommage pour vous.

Le sénateur Hébert: Si l'Opus Dei est en plein essor, qu'il accomplit beaucoup sur le plan spirituel, matériel et j'en passe et qu'il enseigne avec rigueur les théories de son fondateur bien-aimé, pourquoi en voulez-vous davantage? Si tout va bien depuis 30 ans, que voulez-vous de plus?

Vous pouvez aller n'importe où au Canada; vous utilisez des immeubles qui sont la propriété d'entreprises avec lesquelles vous avez peu de liens et, à écouter le Révérend, je me demande bien à quoi rime toute cette discussion au sujet du projet de loi S-7?

L'Opus Dei fait ce qu'il veut au Canada depuis 30 ans. Pourquoi embêter le Sénat avec une loi spéciale? Je ne comprends vraiment pas ce que vous voulez.

Le Révérend a dit qu'il serait utile que la corporation soit propriétaire d'un cimetière, mais il existe des milliers de cimetières catholiques au pays et ils sont à la disposition des membres de l'Opus Dei.

Je ne vois pas le problème. Vous avez dit qu'on vous a donné de magnifiques immeubles situés dans les plus beaux quartiers de Montréal et d'ailleurs; je suis sûr que l'un d'eux pourrait servir à la Prélature. Pourquoi avez-vous besoin d'une loi spéciale puisque vous avez toujours fait ce que vous vouliez ou comptiez faire?

M. Caparros: Je pense que, dans une certaine mesure, la raison est très simple. Il arrive à un moment donné qu'une personne ait besoin d'un nouvel habit. Malheureusement, on ne peut porter toujours le même pendant bien longtemps.

Quand un organisme ecclésiastique me consulte sur une question canonique, je lui conseille, autant que possible, d'appliquer la loi du pays qui convient à la situation.

[*Text*]

There have been canonical changes since 1982, and, since those changes, we have considered that the best suit for the Regional Vicar of the Prelature is as it is for the Diocese, namely, a corporation sole. I have advised that it was not possible to do that through the law of Quebec because there it is only territorial and not personal.

We have come to the Senate because most of the ecclesiastical bodies that have worked in Canada have done the same.

What I have tried to do is find something that fits with the new situation, namely, the canonical situation of the Prelature. That is what has been done in this free country for many other Catholic institutions or other church institutions.

I do not know what congregation the nuns belonged to but there were nuns who owned certain property. When they owned it no one complained, but when Opus Dei got involved, people considered that too much for the Opus Dei organization, but not for the nuns who had it before.

Le sénateur Hébert: Il est bien clair que l'Opus Dei est en possession tranquille de la vérité et que l'organisation ne peut rien faire de mal. C'est la conclusion que l'on peut tirer de vos remarques.

I do not have any further questions for these witnesses, but the more I hear the more I think we need other witnesses who could show us the other side of this organization.

I do not think I need to ask anything more. As I said in my speech on May 26, 1987:

> —and besides, its members always have an answer ready and are admirably and implacably effective in scourging their adversaries, great and small. All the arguments I will give you today will be contradicted, all testimony challenged, witnesses discredited and facts denied.

So I am sorry to say, Reverend Haddock, that is why people do not write to you when they have a complaint—they know your answers.

Senator Spivak: You said you wanted to have a fit between the cannon law and the law of Canada, but why do you feel a private member's bill introduced in the Senate suits your purposes rather than, say, a private member's bill which would be introduced in the House of Commons?

Mr. Caparros: We went through the precedents, and the precedents indicated that churches usually go the route of introducing a private member's bill in the Senate.

Senator Spivak: So there is a history of private member's bills relating to ecclesiastical organizations being introduced in the Senate?

Mr. Caparros: Yes, there are hundreds of precedents that exist in that regard. For religious institutions, for corporations, for corporations sole, there are many precedents.

Senator Spivak: And none in the House of Commons?

[*Traduction*]

Le droit canon a subi des modifications depuis 1982 et nous avons jugé que l'habit qui convenait le mieux au vicaire régional de la Prélature était le même que celui des diocèses, c'est-à-dire la constitution en corporation simple. J'ai indiqué que les lois du Québec ne lui permettaient pas de se constituer en corporation parce que dans cette province, il s'agit d'une entité territoriale et non personnelle.

Nous nous sommes adressés au Sénat parce que la plupart des organismes ecclésiastiques établis au Canada l'ont fait.

J'ai essayé de trouver ce qui convenait à la nouvelle situation, c'est-à-dire la situation de la Prélature selon le droit canon. Dans notre pays libre, beaucoup d'autres organismes catholiques ou religieux sont passés par là.

Je ne sais pas à quelle congrégation appartenaient les religieuses qui possédaient les immeubles. Lorsqu'elles en étaient propriétaires, personne ne s'en plaignaient mais quand l'Opus Dei est entré en scène, on a jugé que c'était trop pour cet organisme.

Senator Hébert: It is very clear that Opus Dei is in quiet possession of the truth and that the organization can do no wrong. That is the conclusion that we may draw from your remarks.

Je n'ai pas d'autres questions à poser aux témoins, mais plus je les écoute et plus je pense que nous devrions en inviter d'autres qui pourraient nous présenter cet organisme sous un autre jour.

Je ne pense pas avoir d'autres questions à poser. Comme je l'ai dit dans le discours que j'ai prononcé le 26 mai 1987:

> —et en outre, ses membres ont toujours une réponse à donner et savent toujours de façon admirable et implacable comment frapper leurs adversaires, grands et petits. Tous les arguments que je vous présenterai aujourd'hui seront réfutés, tous les témoignages contestés, les témoins discrédités et les faits niés.

J'ai donc le regret de vous dire, Révérend Haddock, que la raison pour laquelle on ne vous écrit pas pour porter plainte, c'est parce qu'on connaît vos réponses.

Le sénateur Spivak: Vous avez dit que vous vouliez rapprocher le droit canon et la législation canadienne, mais pourquoi estimez-vous qu'un projet de loi d'initiative parlementaire déposé au Sénat convient mieux aux objectifs que vous vous êtes fixés que, disons, un projet de loi d'initiative parlementaire que serait déposé à la Chambre des communes?

M. Caparros: Nous avons étudié les précédents qui indiquent que les Églises choisissent habituellement de déposer un projet de loi d'initiative parlementaire au Sénat.

Le sénateur Spivak: D'autres projets de loi d'initiative parlementaire concernant des organismes ecclésiastique ont donc été déposés au Sénat?

M. Caparros: Oui, il y a des centaines de précédents à ce sujet. Il y en a beaucoup dans le cas d'organismes religieux, de corporations et de corporations simples.

Le sénateur Spivak: Et il y en a aucun à la Chambre des communes?

[*Text*]

Mr. Caparros: No. I do not know why; I just looked at the history.

The Chairman: May I remind those members of the committee who have questions on the second round that the committee will be adjourning in a few minutes.

Senator Gigantès: If I understand correctly, The Very Reverend Haddock appoints representatives in each province.

Very Revd. Haddock: No, I do not—not alone.

Senator Gigantès: I beg your pardon?

Very Revd. Haddock: I take counsel with the board.

Senator Gigantès: But you have representatives in each province.

Very Revd. Haddock: No, not representatives. I am the representative of Opus Dei for Canada.

Senator Gigantès: Who runs the affairs of Opus Dei in Manitoba on a day-to-day basis?

Very Revd. Haddock: There is no one located in Manitoba, but there is a group located in Toronto and Montreal. That group has a director, and he is assisted by an assistant director and a secretary.

Senator Gigantès: Why could the director not apply as a territorial entity to Quebec, and another director in Alberta apply as a territory in Alberta under the Canada Corporations Act, as a does a diocese?

Mr. Caparros: The canonical situation of a diocese is that the jurisdiction is only on the territorial base. The bishop has jurisdiction on the land and territory for which he is appointed. The regional vicar in Canada has jurisdiction over the members throughout the country, which is not on a territorial basis. The members of the country depend on the bishop of the territorial diocese for some things and on the Regional Vicar for other things.

Senator Gigantès: But the Pope runs the whole church around the globe. He is not asking us to give him jurisdiction through a Canadian Act of Parliament. He operates through his bishops, why do you not operate through your directors?

Mr. Caparros: The main director is at the second level of the hierarchy, if you want. First there is the Regional Vicar, and then the director.

Senator Gigantès: The bishop is at the second level, beneath the Pope.

Mr. Caparros: Sure, and that is the situation of the Regional Vicar.

Senator Crobin: Reverend Haddock, are you a Canadian citizen?

Very Revd. Haddock: No.

Senator Corbin: Who appointed you a vicar general for Canada of the Opus Dei?

Very Revd. Haddock: The Prelate of Opus Dei.

Senator Corbin: His name is?

Very Revd. Haddock: Alvaro del Portillo.

[*Traduction*]

M. Caparros: Non. Je ne sais pas pourquoi; j'ai simplement étudié les antécédents historiques.

La présidente: Puis-je rappeler aux membres du comité qui ont d'autres questions à poser que nous lèverons la séance dans quelques minutes.

Le sénateur Gigantès: Si j'ai bien compris, le Très Révérend Haddock nomme des représentants dans chaque province.

Le Très Révérend Haddock: Non, je ne le fais pas seul.

Le sénateur Gigantès: Je vous demande pardon?

Le Très Révérend Haddock: Je consulte le conseil.

Le sénateur Gigantès: Mais vous avez des représentants dans chaque province.

Le Très Révérend Haddock: Non, pas des représentants. Je suis le représentant de l'Opus Dei pour le Canada.

Le sénateur Gigantès: Qui gère les activités courantes de l'Opus Dei au Manitoba?

Le Très Révérend Haddock: Il n'y a personne au Manitoba, mais il y a un groupe à Toronto et un à Montréal. Chaque groupe est composé d'un directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi le directeur ne pourrait-il pas représenter un territoire au Québec et un autre directeur en Alberta en représenter un dans cette province, aux termes de la *Loi sur les corporations canadiennes*, comme un diocèse.

M. Caparros: Selon le droit canon, l'autorité du diocèse est uniquement territoriale. L'évêque exerce son autorité sur le territoire qui lui est attribué. Le vicaire régional pour le Canada exerce la sienne sur les membres de l'organisme au pays et pas sur un territoire donné. Ces membres relèvent de l'évêque du diocèse à certains égards et du vicaire régional à d'autres.

Le sénateur Gigantès: Mais le pape dirige l'Église partout dans le monde. Il ne nous demande pas de lui accorder des pouvoirs par une loi canadienne. Il agit par l'intermédiaire de ses évêques; pourquoi n'agissez-vous pas par l'intermédiaire de vos directeurs?

M. Caparros: Le directeur principal est au deuxième palier hiérarchique, si vous voulez. Au premier palier, il y a le vicaire régional et au deuxième, le directeur.

Le sénateur Gigantès: L'évêque est aussi au deuxième palier, au-dessous du pape.

M. Caparros: Assurément, comme le vicaire régional.

Le sénateur Corbin: Révérend Haddock, êtes-vous citoyen canadien?

Le Très Révérend Haddock: Non.

Le sénateur Corbin: Qui vous a nommé vicaire général de l'Opus Dei pour le Canada?

Le Très Révérend Haddock: Le prélat de l'Opus Dei.

Le sénateur Corbin: Comment s'appelle-t-il?

Le Trés Révérend Haddock: Alvaro del Portillo.

[*Text*]

Senator Corbin: Were there not qualified Canadians to occupy that position here in Canada?

Very Revd. Haddock: Probably.

Senator Corbin: What is the degree of democracy in Opus Dei? Is democracy a one-way street from the top down, or is it real democracy as we know it in North America?

Very Revd. Haddock: It is similar to the democracy of the church.

Senator Corbin: Well, that is something else, isn't it? At a time when lay people are trying to open up that democracy, I find it difficult to accept that answer.

Senator Lewis: I have a supplementary question to what I asked earlier about property and assets.

You mentioned that you will use properties owned by other people.

Mr. Caparros: Yes.

Senator Lewis: Do you rent those or are they gifts?

Mr. Caparros: It varies. In some cases it will be rented; in other cases it will be the right to use it for a certain length of time. It varies depending upon the use of the building. However, there is a certain derivative relationship with the owner of the property.

Senator Lewis: I presume that in some cases it would be church property too, would it not?

Mr. Caparros: It could be, yes.

Senator Lewis: Would those other properties be owned by members?

Mr. Caparros: In some cases it is owned by members or by a corporation which has been organized specifically with the aim to help Opus Dei.

Senator Lewis: I see. So they would be corporations organized to assist you?

Mr. Caparros: In fact, in quite a number of instances several members of Opus Dei, together with other people, organized a corporation which they wanted to help Opus Dei.

Senator Lewis: It seems strange that Opus Dei will not have any property itself. Is it the objective that you will be obtaining property or acquiring property in the future?

Mr. Caparros: No. It could be, but that is not the principal aim.

Senator Lewis: No. Why, then, do you need to be incorporated? This is what puzzles me.

Mr. Caparros: I understand that we are in a situation where practically everything is considered in terms of dollars and cents and making money, and when someone wants to incorporate just to have civil status in this country—even if that is the sole purpose for incorporation—it is difficult to do so in some cases. However, as I have mentioned—and as was mentioned in Reverend Haddock's statment—in order to have an agreement or contract Opus Dei must have civil status. That is the

[*Traduction*]

Le sénateur Corbin: N'y avait-il pas de Canadiens suffisamment qualifiés pour occuper le poste au Canada?

Le Trés Révérend Haddock: Probablement.

Le sénateur Corbin: Dans quelle mesure l'Opus Dei est-elle démocratique? Pratique-t-elle une démocratie à sens unique, où tout vient d'en haut, ou est-ce une véritable démocratie au sens où on l'entend en Amérique du Nord?

Le Très Révérend Haddock: Notre organisme fonctionne de façon aussi démocratique que l'Église.

Le sénateur Corbin: C'est autre chose, n'est-ce pas? Au moment où les laics essaient de rendre l'Église plus ouverte, j'ai du mal à accepter votre réponse.

Le sénateur Lewis: J'aimerais poser une question complémentaire à celle que j'ai déjà posée sur les immeubles et les avoirs.

Vous avez dit que vous utiliserez les immeubles appartenant à d'autres.

M. Caparros: Oui.

Le sénateur Lewis: Les louez-vous ou s'agit-il de dons?

M. Caparros: Tout dépend. Dans certains cas, nous les louons, dans d'autres, on nous cède un droit d'utilisation pour une période donnée. Tout dépend de l'utilisation de l'immeuble. Cependant, il existe certains liens avec le propriétaire.

Le sénateur Lewis: Je présume que dans certains cas, il pourrait s'agir d'immeubles appartenant à l'Église aussi, n'est-ce pas?

M. Caparros: Ce pourrait être le cas, oui.

Le sénateur Lewis: D'autres immeubles pourraient-ils être la propriété de membres?

M. Caparros: Dans certains cas, l'immeuble appartient à des membres ou à une société formée précisément dans le but d'aider l'Opus Dei.

Le sénateur Lewis: Je vois. Il pourrait donc y avoir des sociétés formées pour vous aider?

M. Caparros: En fait, dans bien des cas, plusieurs membres de l'Opus Dei ont formé, avec d'autres, des sociétés destinées à nous venir en aide.

Le sénateur Lewis: Il semble étrange que l'Opus Dei ne possède pas elle-même de propriétés. Avez-vous l'intention, dans l'avenir, de vous porter acquéreur de biens immobiliers?

M. Caparros: Non. Nous pourrions le faire, mais ce n'est pas notre principal objectif.

Le sénateur Lewis: Non. Pourquoi alors voulez-vous être constitués en corporation? C'est ce qui m'intrigue.

M. Caparros: Je comprends que, dans un monde où pratiquement tout est ramené à des questions d'argent et de profits, celui qui veut se constituer en corporation pour avoir un état civil au pays, même si c'est le seul motif de sa démarche—peut éprouver des difficultés. Toutefois, comme j'ai dit, et comme l'a dit le Révérend Haddock dans sa déclaration, pour conclure un accord ou un contrat, l'Opus Dei doit avoir cet état civil. C'est le but premier de notre démarche. Sur le plan juridique,

[*Text*]

main purpose of it. Judicially, the best way that I have found to do this is to have a sole corporation.

Mr. Schratz: Father Haddock mentioned in his statement that, for example, in order to sign a contract which is valid in civil law and in order to own the cemetery plots of its members the Prelature would have to have a civil corporation. You cannot own anything in a civil society without having a civil corporation. So, just to be able to function in any contract or ownership of property, no matter how small, this incorporation is required. The aim is certainly not to acquire large amounts of property; it is just to be able to protect oneself and to sign contracts.

Senator Lewis: I can see that, but even contracts imply fiscal assets of some kind, and it appears that you do not have any. What has happened is that groups, or individuals themselves, will organize and acquire a property which they put at your use.

Mr. Schratz: That is correct, yes. In most cases, that is what happens.

Mr. Caparros: But, at the same time, the Regional Vicar needs some assets because he has an obligation to support the priests of the Prelature and to take care of sick people. For that purpose, as a corporation, he will probably receive gifts, and people will give him money for those purposes.

Senator Lewis: Exactly. That is why I am asking this, because it seems that this is what is behind it.

Mr. Caparros: Yes. Some possibilities exist there, but the Regional Vicar does not require a large amount for all of these things.

Senator Lewis: Well, to go a step further, how are these things that you mention, which the Regional Vicar feels he would like to take care of handled now?

Mr. Caparros: Through the generosity of individuals.

Senator Lewis: I see; who may or may not be members?

Mr. Caparros: Who may or may not be members of Opus Dei.

The Chairman: I think this question will arise again—and, because our witnesses are here today, we do not really want to impose on them to come back again—but would you be prepared to give us some kind of statement as to the kinds of real estate properties you are renting or merely occupying and whether they are owned by individuals, corporations, or on what basis?

You are perhaps not the people to answer this question, but, for instance, if I were to give you my home rent-free, would that involve a charitable donation, which I could claim because I am giving it to a religious organization—if I were a corporation, myself, or, if a group of us formed a corporation, the whole group? I do not know the answer to that. Do you know what happens in these cases, Mr. Schratz?

[*Traduction*]

en autant que je sache, le meilleur moyen est la constitution en corporation simple.

M. Schratz: Le Révérend Haddock a indiqué dans sa déclaration que pour qu'un contrat soit valide, selon le droit civil, et pour se porter acquéreur des lots que les membres possèdent dans les cimetières, la Prélature devrait être constituée en corporation civile. On ne peut rien détenir dans une société organisée sans être constitué en société civile. Donc, ne serait-ce que pour passer un contrat ou se porter acquéreur d'un bien, aussi minime soit-il, il faut être constitué en corporation. Le but visé n'est sûrement pas d'acquérir beaucoup de biens, mais uniquement de se protéger et de se donner la possibilité de signer des contrats.

Le sénateur Lewis: Je comprends, mais même les contrats supposent qu'on a des avoirs d'une nature quelconque et, apparemment, vous n'en avez pas. C'est pourquoi des groupes ou des particuliers s'organisent et acquièrent des propriétés pour les mettre à votre disposition.

M. Schratz: C'est exact, oui. Dans la plupart des cas c'est ce qui arrive.

M. Caparros: Mais, en même temps, le vicaire régional a besoin d'avoirs parce qu'il a l'obligation de subvenir aux besoins des prêtres de la Prélature et de prendre soin des malades. À cette fin, et en tant que corporation, il recevra probablement des dons et de l'argent.

Le sénateur Lewis: Exactement. C'est pourquoi j'ai posé la question parce qu'il me semble que c'est une possibilité

M. Caparros: Oui. C'est possible, mais le vicaire régional n'a pas besoin de grosses sommes pour remplir ces obligations.

Le sénateur Lewis: J'aimerais savoir maintenant comment on s'acquitte, aujourd'hui, des obligations dont vous parlez et que le vicaire régional aimerait remplir?

M. Caparros: Grâce à la générosité des particuliers.

Le sénateur Lewis: Je vois. Des particuliers qui peuvent être des membres de l'Opus Dei ou non?

M. Caparros: C'est exact.

Le président: Je pense que la question que je vais poser sera soulevée de nouveau et parce que nous ne voulons vraiment pas obliger les témoins à revenir comparaître devant nous, j'aimerais savoir si vous seriez prêts à nous fournir une liste des biens immobiliers que vous louez ou occupez qui indiquerait aussi si leurs propriétaires sont des particuliers, des sociétés ou autres?

Vous n'êtes peut-être pas en mesure de répondre à cette question, mais par exemple, si je mettais ma maison à votre disposition sans prélever de loyer, s'agirait-il d'un don de charité à un organisme religieux que je pourrais déduire de mon revenu, moi-même, si j'étais constitué en société, ou que je pourrais faire déduire par le groupe constitué en corporation auquel j'appartiendrais? Je ne connais pas la réponse à cette question. Savez-vous ce qui arrive dans ces cas, monsieur Schratz?

[*Text*]

Mr. Schratz: If you were to pass the use of a property to Opus Dei in order to obtain an income tax benefit from that, you would have to receive some sort of rent and donate it back. The Minister of Revenue is strict on donations in kind and they are—

The Chairman: Yes.

Mr. Schratz: —closely scrutinized to avoid that.

Senator Lewis: You are not a registered charity.

Mr. Schratz: No.

Senator Lewis: There is also the question of liability in terms of the use of this property if, say, there were an accident involving some members.

The Chairman: I am sure the witnesses would be prepared to give us some information in this regard. I am sure it would be useful, since I know the question will arise again.

Senator Gigantès: Could they also tell us why they object to Catholic cemeteries.

Mr. Caparros: There seems to be a misunderstanding. For anyone to be buried in a cemetery, Catholic or non-Catholic, he has to buy the plot where his body will be put. The same situation applies to priests of Opus Dei. The plots will have to be bought, not the whole cemetery. Like anything else, nothing is free—you even have to pay to be buried.

The Chairman: Thank you all very much.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. Schratz: Si vous mettiez un bien immobilier à la disposition de l'Opus Dei pour obtenir des avantages fiscaux, vous auriez à toucher un loyer et à en faire don. Le ministre du Revenu est sévère pour ce qui est des dons en nature et ils sont . . .

Le président: Oui.

M. Schratz: . . . examinés de près pour éviter des situations de ce genre.

Le sénateur Lewis: Vous n'êtes pas une œuvre de charité enregistrée.

M. Schratz: Non.

Le sénateur Lewis: Il y a aussi la question de la responsabilité quant à l'utilisation de la propriété dans les cas où, disons, il y avait un accident mettant en cause des membres.

Le président: Je suis sûr que les témoins seraient prêts à nous donner des renseignements à ce sujet. Je suis convaincu que ce serait utile étant donné que cette question pourra être posée de nouveau.

Le sénateur Gigantès: Pourraient-ils nous dire aussi ce qu'ils ont contre les cimetières catholiques.

M. Caparros: Il semble y avoir un malentendu. Quand on veut se faire enterrer dans un cimetière, qu'on soit catholique ou non, il faut acheter le lot où son corps sera mis en terre. La même règle s'applique aux prêtres de l'Opus Dei. Il faut acheter des lots, pas tout le cimetière. Comme tout le reste, il n'y a rien de gratuit; il faut même payer pour se faire enterrer.

Le président: Merci beaucoup à tous.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

The Very Reverend Gregory V. Haddock, Petitionner;
Anthony N. Schratz, Solicitor for the Applicant;
Ernest Caparros, Legal Counsel.

Le Très Révérend Gregory V. Haddock, pétitionnaire;
Anthony N. Schratz, le procureur du requérant;
Ernest Caparros, conseiller juridique.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

A1
24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 23, 1988

Issue No. 58

Fourteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

First proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 23 février 1988

Fascicule nº 58

Quatorzième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Premier fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28923

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger
Corbin
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger
Corbin
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6(*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*) et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10,11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1988
(80)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Association of Airline Representatives in Canada:

Mr. Peter van Westrener, Chairman;

Mr. Gordon J. Stringer, Ottawa Manager.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 begin consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 3:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 FÉVRIER 1988
(80)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury (8).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Katharine Dunkley et M^me^ Margaret Young, attachées de recherches.

Témoins:

De l'Association des représentants des lignes aériennes au Canada:

M. Peter van Westrener, président;

M. Gordon J. Stringer, gérant (Ottawa).

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de Loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence;

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Les témoins font des déclarations préliminaires, puis répondent aux questions.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 23, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, and Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this afternoon Mr. Peter van Westrener, Chairman of the Legal and Industrial Affairs Committee on behalf of the Association of Airline Representatives in Canada. With him is Mr. Gordon Stringer, the Ottawa manager of that organization. I believe that Mr. Stringer has an opening statement to make.

Mr. Gordon J. Stringer, Ottawa Manager, Association of Airline Representatives in Canada: Honourable senators, I should first like to say that we are pleased that you have accepted our request to appear before the committee on this subject, on which we have been working in our own little way over the past six or seven years. Our organization represents 35 international carriers that fly into Canada from various gateways in Europe, South America and other areas. Among those carriers are the rather large and famous ones like British Airways, KLM and Air France. Those are among the leading members of our organization.

We have for the past five or six years been holding discussions with various government departments, principally the Immigration Department, concerning certain detention and medical costs that have been levied against us. We felt that these were getting rather out of hand. From the mid-1970s to 1984, we had been assessed a total of approximately $1 million per year per carrier for detention and medical costs. In 1984, because our negotiations did not seem to be getting anywhere in terms of a certain amount of redress and as a result of the backlog of refugee cases, we decided to suspend further payments to the government until new legislation was introduced. That legislation was anticipated to be Bill C-55, and we thought it would bring in a determined detention period. We had suggested that that period be 72 hours, at one point, and the government seemed to be working along those lines.

Bill C-84 was introduced, as all senators know. We think that bill gives us a number of problems and we would like to touch upon them. These problems have been itemized in a letter we have circulated to all members of the committee. I might add that we are not here to discuss Canada's refugee determination policy. We are here only to touch on points that were, for the most part, the subject of observations made by this committee to the minister, in the hope that in due course some of our remarks might have a bearing on the realistic solution of some of these problems.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, et le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, il nous fait plaisir d'accueillir cet après-midi M. Peter van Westrener, président du Comité des affaires juridiques et industrielles de l'*Association of Airline Representatives in Canada*. Il est accompagné de M. Gordon Stringer, gérant (Ottawa) de cet organisme. Je crois que M. Stringer fera une déclaration préliminaire.

M. Gordon J. Stringer, gérant (Ottawa), *Association of Airline Representatives in Canada:* Honorables sénateurs, je tiens d'abord à vous dire que nous sommes heureux que vous nous ayez autorisé à comparaître devant le Comité au sujet de cette question à laquelle nous nous intéressons depuis six ou sept ans. Notre organisation représente 35 transporteurs internationaux qui désservent le Canada depuis divers points en Europe, en Amérique du Sud et ailleurs. Nous comptons également dans nos rangs des transporteurs de réputation comme British Airways, KLM et Air France, les plus importants membres de notre organisation.

Depuis cinq ou six ans, nous avons tenu des pourparlers avec divers ministères principalement l'Immigration au sujet de certains coûts de détention et coûts médicaux qu'on nous a imposés et qui devenaient incontrôlables. Du milieu des années 1970 à 1984, nous avons dû payer environ 1 million de dollars par année et par transporteur pour ces coûts. En 1984, parce que les négociations que nous menions en vue d'obtenir une certaine réforme n'aboutissaient pas, et à cause du retad dans le traitement des cas des réfugiés, nous avons décidé de suspendre nos paiements jusqu'à ce que le gouvernement adopte une nouvelle loi. Il devait s'agir du projet de loi C-55, et nous pensions qu'il comportait une période de 72 heures et le gouvernement semblait avoir retenu cette suggestion.

Comme vous le savez tous, le projet de loi C-84 a ensuite été présenté. Ce projet de loi soulève un certain nombre de problèmes dont nous aimerions parler. Nous les avons d'ailleurs énumérés dans une lettre distribuée à tous les membres du comité. Je tiens à souligner que nous ne sommes pas ici pour discuter de la politique du Canada en matière de détermination du statut de réfugié. Nous voulons simplement aborder des points qui pour la plupart figuraient parmi les observations que ce comité a faites au ministre, en espérant qu'éventuellement certains commentaires permettront d'apporter une solution réaliste à certains de ces problèmes.

[*Text*]

We have to point out that the airline business is a very complex one. We have experience in it and perhaps our observations will help you. Mr. Peter van Westrener is the Chairman of our Legal and Industrial Committee. He is an ex-general manager of one of the international carriers and will at this point proceed to touch upon those five individual points. After that, we would be happy to expand upon them during questions.

Mr. Peter van Westrener, Chairman, Legal and Industrial Affairs Committee, Association of Airline Representatives in Canada: Honourable senators, before I become a little more specific on the general situation presented to you by Mr. Stringer, I would like to make one small correction to what he said. The $1 million in detention and medical costs was not per airline, it was for the group in total. If it were per airline, it would amount to $35 million per year, and that would be a bit excessive. It was approximately $1 million in total per year that carriers like Air France, British Airways, KLM, Alitalia and VARIG—any international carrier that flies into Canada—had to absorb in order to assist Canada in its policies, however laudable they may have been. We feel that some of the provisions of the new legislation are unusually punitive towards the otherwise professional job the airlines are trying to do.

We are actually here to see whether we can persuade you to present to the government some of the problems we have been living with over the last few years. These matters were partially addressed after the Immigration Act of 1976 came into force, but the not always efficient physical handling of these cases by the Immigration Department caused delays up to 60, 90 or even 120 days. The bills for these detentions were happily passed on to the airlines. We beseeched at least three successive governments and their ministers and members of Parliament to see whether, in the regulations of the Immigration Act, we could place some sort of limit on an area of endeavour which we felt we were not responsible for. On the contrary, we have been bending over backwards to help Canada police the admission of *bona fide* refugees and *bona fide* immigrants. We laud Canada's policy, but there are problem areas of a practical nature that have resulted in extremely punitive measures having been placed upon the transportation business, which is, essentially, to bring people safely and soundly into this country.

We achieved some of the provisions contained in Bill C-55 through withholding these payments to the government. We withheld payments in order to place some pressure upon the government. This led to the introduction of a 72-hour time limit within which the authorities could interview, investigate or otherwise spend time with doubtful cases of entry at our expense. Beyond that, if the government felt it necessary to detain people, it would, as a matter of policy, then assume those costs. To our dismay, when the emergency legislation, Bill C-84, was presented last August, that clause was overlooked or dropped, even though these two bills go hand in hand. That is why we are extremely pleased to have been permitted to explain our position to senators.

[*Traduction*]

Je tiens à souligner que les lignes aériennes constituent une industrie très complexe. Nous avons de l'expérience dans ce domaine et nos observations pourront peut-être vous être utiles. M. Peter van Westrener est président de notre Comité des affaires juridiques et industrielles et il a déjà été directeur général de l'un des transporteurs internationaux. Il abordera dès maintenant l'examen de cinq points, après quoi nous serons disposés à répondre à vos questions à ce sujet.

M. Peter van Westrener, président, Comité des affaires juridiques et industrielles, *Association of Airline Representatives in Canada:* Honorables sénateurs, avant de préciser la position que vous a exposée M. Stringer, j'aimerais apporter une légère rectification à ce qu'il a dit. Le montant d'un million de dollars en coûts de détention et frais médicaux n'a pas été payé par chaque transporteur aérien, mais par tout le groupe. Si ce montant avait été payé par chaque transporteur, il serait de 35 millions de dollars par année, ce qui serait quelque peu excessif. C'est un montant total d'environ 1 million de dollars par année que des transporteurs comme Air France, British Airways, KLM, Alitalia et VARIG, en fait tous les transporteurs internationaux qui viennent au Canada, ont dû absorber pour aider le Canada à appliquer ses politiques, quelque louables qu'elles soient. Il nous semble que certaines dispositions du projet de loi sont exagérément sévères compte tenu du travail professionnel que les transporteurs aériens essaient d'accomplir.

Nous sommes ici pour essayer de vous convaincre de communiquer au gouvernement certains des problèmes que nous éprouvons depuis quelques années. La loi sur l'Immigration de 1976 y a en partie remédié, mais le manque d'efficacité avec lequel le ministère de l'Immigration a traité certains cas a entraîné des retards de 60, 90 et même 120 jours. Les coûts de détention ont été allègrement refilés aux transporteurs aériens. Nous avons adjuré au moins trois gouvernements successifs, leurs ministres et leurs députés de voir s'il ne serait pas possible d'intégrer dans le règlement de la loi une limite en ce qui concerne certaines mesures dont nous estimons ne pas avoir la responsabilité. Au contraire, nous avons fait de notre mieux pour aider le gouvernement à surveiller l'admission des réfugiés et des immigrants authentiques. Nous souscrivons à la politique du Canada, mais certains problèmes pratiques ont fait que des mesures punitives extrêmement sévères ont été imposées à l'industrie des transports dont le rôle consiste, essentiellement, à transporter des passagers jusqu'au Canada en toute sécurité et en toute quiétude.

Nous avions obtenu certaines des dispositions du projet de loi C-55 en suspendant les paiements au gouvernement, de manière à exercer sur lui une certaine pression. Nous avons obtenu l'imposition d'une durée limite de 72 heures pendant laquelle les autorités pouvaient interviewer, enquêter ou prendre d'autres mesures à l'égard de cas douteux, à nos frais. Au-delà de cette période, si le gouvernement jugeait nécessaire de détenir quelqu'un, il devait, en principe, en assumer les coûts. Nous avons constaté avec consternation, quand la loi d'urgence, le projet de loi C-84 a été déposé en août dernier, que cette disposition avait été écartée, bien que les deux projets de loi soient complémentaires. C'est pourquoi nous sommes

[*Text*]

As is stipulated in clause 10, proposed section 98.1 of Bill C-84, at this point the transportation company must ensure that the passenger is in possession of a valid visa, passport or travel document, as required. Where the passenger is not in possession when examined at a port of entry, he is guilty of an offence and is liable to a fine of up to $5,000. I believe many senators are probably sophisticated international travellers and have boarded flights on airlines such as the ones we represent. Probably they have noticed that at airports such as Charles de Gaulle, Heathrow, or those in any other country such as Brussels and Rome, a tremendous amount of checking is going on. As a matter of fact, at four points is the prospective traveller to Canada confronted with a demand that he produce valid documentation as to his identity and reason for travelling to Canada. This is done at the check-in position and is then done by the national police. In most European, South American and African immigation points, documents are checked when people leave the country. This is done not in Canada but overseas. This brings me to point No. 2.

At great expense a number of airlines in European and Latin American countries have installed a third layer of controls at boarding gates. Many of you will have noticed that oftentimes you are asked for your passport or visa indiscriminately of who you are, where you are going, how you are dressed or what you look like, which is only fair. Again, it shows the serious attempts by the airlines to assist Canada. We want to be a partner in the execution of an otherwise noble Canadian policy, but we do not want to be treated as a villain on top of all we are trying to do. Therefore, we feel that it is unfair to increase the fine from an initial $1,000, to $2,000 and to $5,000 per case, when the average detention involves as hotel lodgings and medical expenses costing an average of $100 per day per case and considering that it could amount to a 50-day levy in expenses on top of actual expenses. We respectfully ask that you analyze this point and help us to convince the government and Parliament to re-address this particular increase, which we find unreasonable.

I can give some specific cases that have been documented. I could do that today or in writing upon requestion. All of them are fully supported by the airlines involved. For example, British Airways spends 250,000 annually to pay 15 additional security officers at London Airport just to double- and triple-screen Canada-bound flights because of the overwhelming problems of entry Canada is experiencing. Just to show you the intent and seriousness with which carriers such as British Airways address this point, KLM has stated in writing—and this can be documented that it has refused passage to over 4,000 passengers who were Canada-bound, because KLM was not satisfied with the quality of their documents or their motives for travel. That was 4,000 in addition to those refused by the Dutch Immigration Department. That statistic applies to the

[*Traduction*]

très heureux qu'on nous ait permis d'exposer notre point de vue aux sénateurs.

Comme le stipule l'article 10, l'article 98.1 du projet de loi C-84, le transporteur doit s'assurer que le passager a en sa possession le visa, le passeport ou le titre de voyage en cours de validité requis par la loi. Si le passager n'est pas en possession d'un document requis par la loi au moment de l'examen à un point d'entrée, il est coupable d'une infraction et passible d'une amende de 5 000 $. Je présume que de nombreux sénateurs sont des habitués des vols internationaux et qu'ils ont déjà utilisé les services de certaines des compagnies aériennes que nous représentons. Ils auront probablement noté que dans des aéroports comme Charles de Gaulle, Heathrow, ou aux aéroports de Bruxelle ou de Rome, les passagers sont assujettis à d'innombrables vérifications. De fait, le passager qui se rend au Canada doit produire à quatre points des documents d'identification valides et indiquer la raison de son voyage au Canada. Ces vérifications sont faites à l'entrée, mais également par la police nationale. À la plupart des points de départ d'immigrants en Europe, en Amérique du Sud et en Afrique, les documents des voyageurs sont vérifiés lorsqu'ils quittent le pays. Ces mesures sont appliquées à l'étranger et non au Canada. Cela m'amène au point nº 2.

De nombreux Transporteurs aériens en Europe et en Amérique latine ont installé à grands frais un troisième niveau de contrôle, aux points d'embarquement. Certains d'entre vous auront remarqué qu'on vous demande souvent de produire votre passeport ou votre visa, peu importe qui vous êtes, où vous allez, comment vous êtes vêtu, ou de quoi vous avez l'air, et c'est une mesure équitable. Cela démontre encore une fois les efforts sérieux que déploient les lignes aériennes pour aider le Canada. Nous voulons collaborer à la mise en œuvre de la politique canadienne que nous jugeons par ailleurs valable, mais nous ne voulons pas être pénalisés compte tenu de tous les efforts que nous déployons déjà. C'est pourquoi nous estimons qu'il est injuste de porter le montant initial de l'amende, de 1 000 $ à 2 000 $ et même à 5 000 $ par cas, alors qu'en moyenne, une détention comporte des frais d'hébergement et des frais médicaux d'une centaine de dollars par jour et par personne, sans compter qu'une détention peut durer une cinquantaine de jours, en plus des dépenses courantes. Nous vous demandons respectueusement d'examiner ce point et de nous aider à convaincre le gouvernement et le Parlement de renoncer à cette augmentation que nous jugeons excessive.

Je puis vous citer des cas précis qui ont été documentés. Je pourrais le faire aujourd'hui, ou par écrit sur demande. Les coûts de tous ces cas sont supportés entièrement par les transporteurs aériens concernés. Par exemple, British Airways dépense 250 000 par année pour le salaire de 15 agents de sécurité supplémentaires à l'aéroport de Londres, uniquement pour assurer une double ou une triple vérification des passagers à destination du Canada, à cause des graves problèmes d'entrée qu'il éprouve. Pour vous démontrer le sérieux avec lequel des transporteurs comme British Airways s'attaquent à ce problème, la société KLM a indiqué par écrit, et le fait est documenté, qu'elle a refusé l'embarquement à plus de 4 000 passagers à destination du Canada parce qu'elle n'était pas satisfaite de la qualité de leur document ou des motifs pour les-

[*Text*]

year 1987. Air France has spent millions of francs at Paris Airport for electronic and manual onward immigration checks and on highly sophisticated machinery to detect fraudulant passports and visas. Varig—and this has been in the press in the past two weeks—is detaining 30 Ghanians who were in possession of false Trinidad and Tobago passports, and is holding them at Rio de Janeiro Airport at its own expense. It was found after the feeder flight from Lagos that these people were travelling to Canada under false pretences, or at least with false and fraudulant papers that were probably purchased on the black market. All member carriers are undertaking similar steps at their respective gateways to help Canada. I do not over-dramatize. These efforts are part of our daily operations into Canada.

So to levy on us, on top of all that we have done, a fine of up to $5,000 in such cases is, we think, exccessive and not in the interests of anyone involved.

I would like to move to the portion of clause 14 which deals with subsection 115(i) of the act. Under this clause, transportation companies may be required or authorized to hold the visas, passports or travel documents of passengers for examination at the port of entry. This committee in its report in December questioned the practicality of this clause and indicated that in certain instances it is against the law to require people to surrender their documents to be held in trust on board by the flight crew and returned to them later. This provision is put there to catch people who have documents that look to be in proper order and who look to have honourable intentions but who turn out to be not so honourable in their intentions, who try to jump the line and abuse Canada's generosity, who then try to destroy their documents by eating them, tearing them up or flushing them down the toilet of the aircraft, who then assume different names and refuse to say where they come from and who then claim refugee status. There may be some *bona fide* cases, but your own immigration officials have detected 11,000 cases of abuse, when every precaution had been undertaken by us to assist Canada in these matters.

International law says that people may rightfully refuse to hand over their highly-valued, *bona fide* travel documents. This proposed law would apply to everyone on board. There may be senators on board, and they would have to give their passports to a stewardess or some such person. The law could not be limited only to people who look suspect, because that would be discriminatory. Many travellers do not originate their flights at the gateways to which I referred, such as Amsterdam, Paris or Brussels. They may come from points in Africa or Asia and be in transit at these airports. In such cases, the documents of these passengers would have to be collected at the point of origin. Transfers would have to be made from one flight to another and from one airport to another, and, obvi-

[*Traduction*]

quels ces passagers voulaient aller au Canada. Ces 4 000 cas viennent s'ajouter à ceux qu'a refusés le ministère néerlandais de l'immigration. Ces statistiques concernant 1987. À l'aéroport de Paris, Air France a consacré des millions de francs à l'installation de matériel perfectionné de vérification électronique et manuelle pour détecter les immigrants en possession de passeports et de visas non valides. La compagnie Varig détient (et le fait a été rapporté dans la presse il y a deux semaines) une trentaine de Ghanéens en possession de faux passeports de Trinidad et Tobago. Le transporteur aérien détient ces personnes à l'aéroport de Rio de Janeiro, à ses propres frais. On a constaté après l'arrivée des passagers en provenance de Lagos, que ces derniers se rendaient au Canada sous de faux motifs ou du moins qu'ils étaient en possessin de faux documents d'identité, ou de documents obtenus frauduleusement, probablement sur le marché noir. Tous les transporteus membres de notre organisation prennent des mesures semblables aux points de départ de leurs aéroports pour aider le Canada. Je n'exagère pas. Ces efforts font partie des activités liées à nos vols quotidiens vers le Canada.

Aussi nous estimons que le fait de nous imposer, en plus de tout ce que nous faisons, une amende de 5 000 $ est excessif et contraire aux intérêts de tous.

J'aimerais maintenant passer au sous-alinéa 115*i*) de la loi, article 14 du projet de loi. Aux termes de cette disposition, les transporteurs peuvent être obligés ou autorisés à retenir les visas, les passeports ou les titres de voyage de passagers à des fins d'examen aux points d'entrée. Dans son rapport de décembre, votre comité a émis des doutes quant au caractère pratique de cet article et il a indiqué que dans certains cas il est contraire à la loi d'obliger un passager à confier ses titres de voyage à l'équipe de vol et de les lui remettre plus tard. Cette disposition vise à empêcher des gens qui ont des titres de voyage apparemment valides, mais dont les intentions ne sont pas aussi honorables qu'elles le semblent, de tenter de tricher et d'abuser de la générosité du Canada, de détruire leurs titres de voyage en les avalant ou en les jetant dans la toilette de l'avion, d'assumer une autre identité, de refuser de dire d'où ils viennent et finalement de demander le statut de réfugié. Il y a certainement des personnes de bonne foi, mais vos propres agents d'immigration ont détecté 11 000 cas frauduleux, alors que toutes les précautions avaient été prises pour aider le Canada.

En vertu du droit international, une personne peut refuser de céder ses titres de voyage précieux et authentiques. La mesure prévue dans le projet de loi s'appliquerait à tous les passagers. Il pourrait y avoir des sénateurs à bord de l'avion, mais ils devraient eux aussi confier leurs passeports à l'hôtesse ou à un autre membre du personnel. L'application de la loi ne pourrait pas se limiter uniquement aux personnes qui ont un air douteux; ce serait discriminatoire. Beaucoup de passagers ne commencent pas leur vol aux points dont j'ai parlé, comme par exemple aux aéroports d'Amsterdam, de Paris ou de Bruxelles. Ils peuvent venir d'ailleurs en Afrique ou en Asie et être en transit dans ces aéroports. Ces passagers devraient remettre leurs titres de voyage au point d'origine. Les documents devraient être transférés d'un vol à l'autre et d'un aéroport à

[*Text*]

ously, many of these documents would get lost in the process. So apart from the legality, the impracticality is obvious.

I believe that many Canadian citizens would have to suffer because of such a process. So while we believe that the intent of this clause is clear, we do not see how it will solve the problem. In fact, it would only aggravate the situation and affect people who do not participate in this international scam. At the end of our presentation, we will make a suggestion as to how this particular point can be addressed.

Our third point refers to the portion of clause 14 that deals with subsection 115(iii). It requires that transportation companies furnish such documentary evidence as is necessary at the port of entry to establish the identity and itinerary for travel in Canada for passengers. The wording in this clause is not clear to us. Are we to assume with regard to people without documentation that we must indicate the flight they disembark from? If the airline has only one flight a day, it is very easy to determine the flight, but if the airline has three flights a day it may be very difficult. If we read this particular clause correctly, it requests that the airlines give a printout of where passengers come from, their names and their points of origin. We have been providing this service, and we will continue to cooperate in this fashion. The reason we bring up the point is that we are not sure what is meant here. Therefore, we suggest that the language be cleaned up a little.

Our fourth point deals with detention periods. Bill C-84 makes provisions for periods of detention of between 7 and 28 days when it is necessary to establish identity. This means detention costs to carriers could increase substantially until a decision is rendered. We touched on this subject when we discussed penalties. The other half of the penalty involves what to do with these people. They are housed largely in superior hotels. They are decently fed. Often they are under guard and guards must be paid. They are given pocket money. This is precisely why we say that if it takes, for example, 18 days to determine what to do with these people, why must we pay? We want to be a partner, but please do not castigate us. Again, we are not here to render judgment. We support the intent of the law, but we ask that the 72-hour clause, which was agreed to in Bill C-55 and for which we struggled for many years, be inserted in Bill C-84 as well. We have heard legal opinions to the effect that Bill C-84 supersedes Bill C-55, and if the provision has not been specifically struck, you must consider it as being in existence. This matter is not clear to us, and we would like to see it covered fully in the bill.

Our fifth point deals with fines. If a carrier is unable to assure that a passenger is in possession of valid documents, it is guilty of an offence and liable to a fine of up to $5,000.

[*Traduction*]

l'autre et il est évident que beaucoup de documents risqueraient d'être perdus. Aussi, indépendamment de l'aspect légal de la question, un problème pratique évident se pose.

Je présume que de nombreux citoyens canadiens subiraient les inconvénients de ces formalités. Bien que l'objet de l'article nous semble clair, nous ne voyons pas comment il résoudra le problème. En fait, cette initiative ne ferait qu'aggraver la situation et causerait des problèmes aux honnêtes gens qui participent pas à cette supercherie internationale. À la fin de notre exposé, nous proposerons une solution.

Le troisième point concerne un élément de l'article 14 portant sur le sous-alinéa 115iii). Aux termes de cette disposition, les transporteurs doivent fournir toute preuve documentaire nécessaire pour établir aux points d'entrée l'indentité et l'itinéraire pour le voyage au Canada des passagers. Le libellé de cette disposition ne nous semble pas clair. Cela veut-il dire que dans le cas des personnes sans titre de voyage, nous devrons indiquer de quel avion elles viennent de descendre? Si un transporteur n'effectue qu'un vol par jour, il est très facile de déterminer de quel vol il s'agit, mais s'il en effectue trois quotidiennement, ce peut être très difficile. Si on lit cette disposition correctement, elle exige que les transporteurs aériens fournissent une liste de l'identité, de la provenance et du point d'origine des passagers. Nous fournissons déjà ce service et nous continuerons de collaborer de cette façon. Si nous parlons de cette disposition, c'est que nous ne sommes par certains de son sens et nous suggérons d'en éclaircir la formulation.

Le quatrième point concerne les périodes de détention. Le projet de loi C-84 prévoit des périodes de détention de 7 à 28 jours pour établir l'identité des passagers. Les coûts de détention supportés par les transporteurs risquent d'augmenter considérablement, tant qu'une décision n'est pas rendue. Nous avons abordé la question lorsque nous avons discuté des pénalités. L'autre moitié de la pénalité concerne ce qu'il faut faire de ces personnes. Elles sont hébergées dans des hôtels très confortables et bien nourries. Ces personnes doivent souvent être guardées et il faut payer les gardes. Elles reçoivent aussi de l'argent de poche. C'est précisément pourquoi nous disons que s'il faut, par exemple, 18 jours pour déterminer ce qu'on doit faire de ces personnes, pourquoi devrions-nous en supporter le coût? Nous voulons bien être partenaires mais, s'il vous plaît, ne nous pénalisez pas. Je le répète, nous ne sommes pas ici pour porter un jugement. Nous souscrivons à l'objet de la loi, mais nous demandons que la règle de 72 heures, prévue dans le projet de loi C-55 et pour laquelle nous nous sommes battus pendant des années, soit intégrée au projet de loi C-84. D'après certaines opinions juridiques que nous avons reçues, ce projet de loi remplace le projet de loi C-55, et si la disposition n'a pas été nommément supprimée, on doit la considérer comme étant en vigueur. La question n'est pas claire pour nous, et nous aimerions que le projet de loi indique expressément ce qu'il en est.

Le cinquième point concerne les amendes. Si un transporteur n'est pas en mesure de s'assurer qu'un passager est en possession de titres de voyage valides, il est coupable d'une infraction et passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 $.

[*Text*]

Here again that seems like a repetition, and that point was included, really, to assure you that we, the local representatives of international airlines are saying that, although we do not wish to influence you unduly, and do not have any right to do so, nevertheless there is a loophole here somewhere; therefore, you cannot simply pass the bill as it is.

It is our feeling—and this same thing has been expressed by IATA—that people in flight destroy their documents and present themselves without documents at a port of entry, be it Mirabel, Malton, vancouver or elsewhere. If it is then shown that they are not in possession of documents because they have willfully destroyed them, therefore showing ill intent, and if it can be proven absolutely, without doubt, that they had documents when they boarded, it is felt that these people should then be returned to their point of origin and required to produce new documents before they can return again to Canada. I know it is difficult to say where the line should be drawn, since there are many innocent people who are suffering because of rackets that have been set up. The whole intent of Canada's policy was to be more humanitarian. However, there has been abuse, and for practical reasons we should, together, look for the solutions. We of the international airlines are in agreement with Canada that Canada should send a message to the world that anyone can come to Canada, but they must be in possession of their papers. If those papers are burned or otherwise destroyed on board, we feel that the airlines should not be fined for that at all, and certainly not suffer a punitive increase in those fines, especially since we try to mitigate these incidents. The majority of international airlines are government-owned; therefore, in imposing these fines, you are indirectly imposing them upon the governments of many sovereign nations who support and admire Canada for what it is attempting to do. However, to penalize and fine the airlines because, administratively, Canada cannot deal faster with these potential immigrants and refugees, we feel, is not fair to anyone, including the individuals involved. If they present themselves at a port of entry without documentation or passport, perhaps they should be immediately returned and told to come back when they have acquired a new passport.

However, I would like to indicate to you that we are here to cooperate with the Government of Canada. We hope that some of the grievances we have expressed, which were aimed at C-55 and now include C-84, can be redressed so that this whole situation can be cleaned up to everyone's satisfaction.

Madam Chairman, with those words, I thank you very much for giving me the opportunity to address you here today. We await your questions.

The Chairman: Mr. van Westrener, before we begin asking questions, perhaps you could tell us what the practice is in other countries whose airlines you represent. As you say, this matter is really the subject of international agreement. Therefore, it would be interesting for us to know what happens in various other countries, such as Britain and France.

[*Traduction*]

Encore une fois, au risque de sembler nous répéter, ce point a été inclus pour vous convaincre de ce qui suit: nous, les représentants locaux des transporteurs internationaux, n'avons pas à vous influencer indûment—nous n'avons d'ailleurs pas le droit de le faire—mais il demeure que le projet de loi comporte une lacune et qu'il ne peut être adopté tel quel.

Nous pensons, et l'ATAI a exprimé le même point de vue, que certains passagers détruisent leur titres de voyage en vol et se présentent sans document aux points d'entrée, que ce soit Mirabel, Malton, Vancouver ou ailleurs. Si on parvient à démontrer qu'ils ne sont pas en possession de titres de voyage parce qu'ils les ont volontairement détruits, trahissant de ce fait une intention malhonnête, et s'il peut être prouvé hors de tout doute que ces personnes étaient en possession de documents lorsqu'elles sont montées dans l'avion, nous estimons qu'elles devraient être renvoyées au point d'origine et tenues de produire de nouveaux documents avant de pouvoir revenir au Canada. Je sais qu'il n'est pas facile de dire précisément où tracer la ligne, car beaucoup de gens innocents sont victimes de fraude. L'unique but de la politique canadienne est d'assurer un traitement plus humain. Toutefois, il y a eu des abus et nous devrions, pour des raisons pratiques, rechercher ensemble des solutions. Les transporteurs aériens internationaux sont d'accord avec le Canada pour qu'il fasse savoir au monde que toute personne est libre d'y venir, à condition d'être en possession de ses titres. Si les documents sont détruits à bord, nous pensons que les transporteurs aériens ne doivent pas être mis à l'amende et qu'ils n'ont certainement pas à supporter des amendes plus lourdes, surtout compte tenu des efforts qu'ils déploient pour réduire le nombre de ces incidents. La majorité des transporteurs internationaux sont des sociétés d'État; aussi, en imposant ces amendes, vous les imposez indirectement aux gouvernements de nombreux États souverains qui appuient et admirent le Canada pour ce qu'il essaie de faire. Toutefois, le fait de pénaliser les transporteurs aériens et de les mettre à l'amende parce que le Canada ne parvient pas, pour des raisons administratives, à régler plus rapidement le cas d'immigrants et de réfugié en puissance, est injuste pour tout le monde, y compris les personnes en cause. Si quelqu'un se présente à un point d'entrée sans titre de voyage ni passeport, il devrait peut-être être renvoyé immédiatement et n'être autorisé à revenir qu'en possession d'un nouveau passeport.

Toutefois, je tiens à ce que vous sachiez que nous sommes ici pour coopérer avec le gouvernement canadien. Nous espérons qu'on trouvera une réponse à certaines des doléances que nous avons formulées à l'égard du projet de loi C-55, et maintenant à l'égard du projet C-84, et que la situation pourra être réglée à la satisfaction de tous.

Madame la présidente, je vous remercie beaucoup de m'avoir permis de m'adresser au Comité aujourd'hui. Nous attendons maintenant vos questions.

La présidente: Monsieur van Westrener, avant de passer aux questions, vous pourriez peut-être nous dire quelle est la pratique dans les autres pays dont vous représentez les transporteurs aériens. Comme vous le dites, la question fait l'objet d'un accord international. Aussi, il serait intéressant pour nous de savoir ce qui se passe ailleurs, en Grande-Bretagne et en France par exemple.

[*Text*]

Mr. van Westrener: That is a very complex matter that could be fully documented through official sources.

The Chairman: Perhaps you could tell us just briefly whether or not they have the same types of provisions in their laws?

Mr. van Westrener: The provisions in their laws are not quite as liberal. I can honestly say that, having flown thousands of times and having experience in these matters, I have heard of cases, particularly in the Madrid airport, where the treatment is very swift. I am not making a judgment call as to whether it is just or unjust; but it is very swift. Secondly, by and large, people who willfully destroy their documents are therefore not honest and forthright in their intentions and are usually returned to their point of origin.

The Chairman: Is that always done at the expense of the airline?

Mr. van Westrener: Yes, the airline accepts that expenditure and will make the seat available to carry that passenger right back to his point of origin. This was the case before 1976. At that time, Canada addressed this whole situation with honourable intent. However, it has led to abuse and to practical problems of the type that we have described here. That is why they wished to get together with you on this matter.

However, I believe that that was the situation—even in Canada—before 1976. Many people were deported the next day, after it had been verbally established that they were illegals. Many of them were criminals or people who had just stepped on airplanes because they were mentally ill, and their country of origin was actually calling for their return but did not know where they were. There were enough cases like that.

However, we are not here to suggest to you that you should do that or that they should not do that.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: I am not sure that I understand your point, or even if I understand this subsection itself. Does it mean that you are asked to collect passports or travel documents from the passengers when they are on board?

Mr. van Westrener: Yes.

Senator Hébert: Yes, because they would need those documents to get through the different gates.

Mr. van Westrener: Yes.

Senator Hébert: Suppose that that were to be the law, and you asked for my passport and I refused, as I would certainly do, because I never give my passport to anyone, whether it is a hotel or anyone else. I will show it to anyone who asks to see it, but I never give it away. What would happen? If I refused to hand in my passport, what would be the reaction of the airline, if this section were law?

Mr. van Westrener: That is precisely the type of situation we would be facing if and when this section becomes law. We are hoping that that will not happen, because I believe there

[*Traduction*]

M. van Westrener: Il s'agit d'une question très complexe qui pourrait être pleinement documentée à partir de sources officielles.

La présidente: Pourriez-vous nous dire brièvement si les lois de ces pays prévoient les mêmes genres de dispositions?

M. van Westrener: Elles ne sont pas aussi souples. Honnêtement, je puis dire qu'ayant pris l'avion des milliers de fois et connaissant la question, j'ai entendu parler de cas où le traitement est très rapide, particulièrement à l'aéroport de Madrid. Je ne fais pas de jugement de valeur sur le fait qu'il soit juste ou non, mais il est très rapide. Deuxièmement, les gens qui détruisent délibérément leurs documents ne sont généralement pas animés des meilleures intentions et on les renvoie habituellement à leur point de départ.

La présidente: Cela se fait-il toujours aux dépens de la compagnie aérienne?

M. van Westrener: Oui, les transporteurs acceptent cette dépense et mettent des sièges à la disposition de ces voyageurs pour les ramener directement à leur point de départ. Voilà quelle était la situation avant 1976. A l'époque, le Canada était très ouvert. Toutefois, cette attitude a entraîné des abus et des problèmes pratiques du genre de ceux que nous venons de décrire. Voilà pourquoi on souhaitait vous rencontrer à ce sujet.

Toutefois, je crois que c'était la situation qui existait avant 1976, même au Canada. Bien des immigrants étaient déportés le lendemain de leur arrivée, après qu'on eut établi sommairement qu'ils étaient entrés illégalement. Nombre d'entre eux étaient des criminels ou des malades mentaux dont le pays d'origine réclamait leur retour sans savoir où ils étaient. Il y avait un assez grand nombre de cas comme ceux-là.

Toutefois, nous ne sommes pas ici pour vous proposer de faire ou de ne pas faire telle ou telle chose.

La présidente: Sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Je ne suis pas certain de comprendre votre raisonnement, ou même de comprendre ce paragraphe. Est-ce à dire qu'on vous demande de recueillir les passeports ou les titres de voyage des passagers qui se trouvent à bord des avions?

M. van Westrener: Oui.

Le sénateur Hébert: Oui, parce qu'ils ont besoin de ces documents pour franchir les diverses portes d'accès.

M. van Westrener: Oui.

Le sénateur Hébert: Supposons qu'une telle disposition soit inscrite dans la loi. Si vous me demandiez mon passeport, je refuserais certainement, parce que je ne m'en sépare jamais, que ce soit à l'hôtel ou ailleurs. Je vais le montrer à qui veut le voir, mais je ne m'en sépare jamais. Si cet article avait force de loi, que se passerait-il dans le cas où je refuserais de remettre mon passeport? Quelle serait la réaction de la compagnie aérienne?

M. van Westrener: C'est précisément le genre de situation qui existerait si cet article devenait loi. Nous espérons que cela n'arrivera pas, parce qu'à mon avis, il y a suffisamment de pré-

[*Text*]

are enough international legal precedents to make Canada think twice before making this section a requirement.

I believe that people will refuse to surrender their passports. The airline will then either take the responsibility for those cases or else refuse them passage.

Senator Hébert: Would you then do that while the plane was still on the tarmac?

Mr. van Westrener: Yes. The door would not be closed.

Senator Hébert: So you could throw me out, then?

Mr. van Westrener: We could say to you: "Either you give up your passport or you cannot board this aircraft." This would not be at the check-in counter or at the police control; it would be at the time of boarding. If you suggested in the projected law that the purser on board would collect everybody's passport in order to prevent those three or four passengers who are inclined to destroy their passports or travel documents on board, I believe that this would unduly penalize the public at large—apart from the legal and practical considerations. I would say, senator, that you have understood well what the situation is. That is precisely what the government is asking us to do, and we are here to ask you to help us to convince the government not to enact this legislation.

Senator Hébert: With respect to this clause, you mention that it is not only impractical but that it is also against the law. Which law are you referring to?

Mr. van Westrener: I myself am not qualified to answer your question precisely, but I am sure that there are legal people here who could do so. There are certain international conventions, whether it be Geneva or Warsaw, that would not encourage this type of legislation. A great many people would be as adamant as you would be, senator, and refuse to hand over their passport. However, on what basis of international law this point would rest, sir, I say to you respectfully that I am not the person who can tell you, but I can assure you that there is such a convention in existence.

Senator Hébert: Would your organization be in a position to point out to us which international convention says that this might be illegal?

Mr. van Westrener: I believe that our organization, assisted by the legal department of IATA, would be in a position to give some concrete points on this subject.

Mr. Stringer: I believe, sir, there is a reference in some of the documents that we have to the Chicago Convention which makes it illegal to pick up passports.

The Chairman: Was that not mentioned at one of our hearings, and probably by IATA? However, we would appreciate it, if you would again let us have that reference. It seems to me that that point was discussed, Mr. Stringer.

Mr. van Westrener: To whom shall we convey that information?

The Chairman: You can convey it to the clerk of the committee, please.

[*Traduction*]

cédents internationaux qui inciteront le Canada à y penser deux fois avant de donner force de loi à cet article.

Les gens refuseront de rendre leur passeport. A ce moment, la compagnie aérienne en assumera la responsabilité, ou bien elle refusera le passage aux récalcitrants.

Le sénateur Hébert: Feriez-vous cela avant que l'avion ait décollé?

M. van Westrener: Oui. La porte ne serait pas fermée.

Le sénateur Hébert: Donc, vous pourriez me jeter dehors?

M. van Westrener: Nous vous dirions: «Ou bien vous nous remettez votre passeport ou bien vous ne prenez pas place à bord de l'avion». Cela ne se passerait pas au comptoir d'enregistrement ou au contrôle policier, mais bien à l'embarquement. Si le projet de loi dit que le commissaire de bord recueille tous les passeports et titres de voyages pour enlever à trois ou quatre passagers l'envie de les détruire, j'estime que cela pénalise indûment le public voyageur en général, sans compter les problèmes juridiques et pratiques qui en découleraient. Je pense, sénateur, que vous avez bien compris la situation. C'est précisément ce que le gouvernement nous demande de faire, et nous vous demandons de nous aider à le convaincre de ne pas adopter ce projet de loi.

Le sénateur Hébert: Vous dites que cet article n'est pas seulement inapplicable mais qu'il est aussi illégal. Par rapport à quelle loi?

M. van Westrener: Je ne suis pas compétent pour répondre de façon précise à votre question, mais je suis certain qu'il y a ici des juristes qui le sont. Certaines conventions internationales, que ce soit celles de Genève ou de Varsovie, n'encouragent pas ce genre de loi. Bien des gens seraient aussi catégoriques que vous, sénateur, et refuseraient de remettre leur passeport. Je vous dis respectueusement que je ne suis pas qualifié pour vous préciser quelle règle de droit international interdit cette mesure, mais je vous assure qu'il y en a une.

Le sénateur Hébert: Votre organisme serait-il en mesure de nous préciser quelle convention internationale interdit pareille mesure?

M. van Westrener: Je pense qu'avec l'aide du contentieux de l'IATA, nous pourrions vous fournir quelques renseignements concrets à cet égard.

M. Stringer: Je crois que certains de nos documents nous renvoient à la Convention de Chicago qui interdit de ramasser des passeports.

La présidente: Ce point n'a-t-il pas été mentionné dans une de nos audiences, et probablement par l'IATA? Toutefois, nous vous saurions gré de bien vouloir nous redonner ce renseignement. Il me semble que ce point a été débattu, monsieur Stringer.

M. van Westrener: A qui devrons-nous remettre le document?

La présidente: Au greffier du comité s'il vous plaît.

[*Text*]

Senator Hébert: Thank you for the moment, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Nurgitz?

Senator Nurgitz: Could you tell us just what the international authority for that point is. I think we should have a look at it.

With respect to your concern about the imposition of the fine, you make perhaps a valid point in terms of your 35 members being, by and large, national carriers and reputable people. However, this law also extends to every other kind of carrier, both existing and not yet existing, who might have landing rights in this country. Further, the fine as stated is merely a maximum. I take it that you are looking at this as a worst-case scenario on behalf of the people you represent. Can you not foresee the need to have a stiffer maximum penalty for some less reputable people than yourselves who would care to breach this kind of law?

Mr. van Westrener: When we receive these cute little invoices from Canada Immigration, they do not always read them with the kind and considerate eyes that you do. I believe it should at least be clarified that this is not an automatic fine and that flagrant dereliction of our duties would have to be shown before we actually had to pay the fine.

Senator Nurgitz: Are we not confusing the charges that are levied against you for the keeping of persons and a fine that can be imposed on you in a court on summary conviction, where a judge would hear the facts and fine you anything from $1,000 to $5,000?

Mr. van Westrener: Over the years, under the previous legislation we have been charged a flat $1,000 per case.

The Chairman: Charged by whom?

Mr. van Westrener: Charged by Canada Immigration. The bills were in two costs parts: the penalty part and the detention part—the detention part being food, lodgings, medical expenses, the guard at the door, and whatever. We have been reluctantly paying the fines. In order to pressure the government to look at this case, we have not been paying the detention costs. That is why that part of Bill C-55 was born and is now again in jeopardy.

As I said, all along we have been paying the fines. We have not been paying the detention costs.

The Chairman: Since 1984?

Mr. van Westrener: Since 1984.

Mr. Stringer: It should be pointed out that we are not so much concerned about the fines. You do not pay a fine if you do your job. As far as we are concerned, the carriers at the gateway exit point, for example, in Europe and in South America are doing that kind of job. They are making sure that when a passenger gets on an airplane he has the documents. If they fail to do that, then they are subject to a fine. However, we do not feel that they are going to be subject to a fine, because they are doing their job.

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: J'ai terminé pour le moment, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Nurgitz?

Le sénateur Nurgitz: Pourriez-vous nous dire simplement quelle est l'instance internationale dont relève cette question. J'estime que nous devrions en faire un examen.

En ce qui concerne votre inquiétude au sujet de l'imposition d'une amende, vous avez peut-être raison pour ce qui est de vos 35 membres qui sont, dans l'ensemble, des transporteurs nationaux qui ont une bonne réputation. Toutefois, cette loi s'étend également à tous les autres genres de transporteurs, actuels et à venir, qui pourraient avoir des droits d'atterrissage dans notre pays. En outre, l'amende prévue est simplement un maximum. Je tiens pour acquis que vos membres considèrent que cela est un cas extrême. Ne pourriez-vous pas prévoir qu'il soit nécessaire d'imposer une peine maximale plus sévère à des transporteurs moins professionnels que vous qui enfreindraient ce genre de loi?

M. van Westrener: Lorsqu'on reçoit d'Immigration Canada ces gentilles petites factures, on ne les lit pas toujours avec les mêmes yeux compatissants que vous. Il faudrait enfin établir une fois pour toutes qu'il ne s'agit pas d'une amende automatique, et qu'il faudrait prouver que nous sommes en contravention flagrante avec nos devoirs avant de nous faire payer l'amende.

Le sénateur Nurgitz: Ne confondons-nous pas les accusations portées contre vous pour la séquestration de personnes et l'amende de 1 000 à 5 000 $ qu'un juge peut vous imposer à la suite d'une condamnation par procédure sommaire?

M. van Westrener: Au fil des années, sous l'ancienne loi, on nous imposait une simple amende de 1 000 $ par cas.

La présidente: Qui vous l'imposait?

M. van Westrener: Immigration Canada. Les factures avaient deux parties: l'amende et les coûts de détention. Ceux-ci comprenaient la nourriture, le logement, les frais médicaux, le gardien, etc. Nous payions les amendes à contrecœur. Afin de forcer le gouvernement à se pencher sur notre situation, nous avons refusé de payer les coûts de détention. C'est ce qui explique l'existence de cette partie du projet de loi C-55, qui est encore menacée.

Comme je l'ai dit, nous avons toujours payé les amendes, mais refusé de payer les frais de détention.

La présidente: Depuis 1984?

M. van Westrener: Depuis 1984.

M. Stringer: Il y a lieu de préciser que nous ne nous inquiétons pas tant des amendes. On ne paie pas d'amendes si on fait son travail. En ce qui nous concerne, les transporteurs font ce genre de travail à l'embarquement, par exemple, en Europe et en Amérique du Sud. Ils s'assurent que tous les passagers prenant place à bord d'un avion sont munis des titres de voyage nécessaires. S'ils ne s'acquittent pas de cette responsabilité, ils peuvent se voir imposer une amende. Toutefois, nous ne croyons pas que cela risque d'arriver, parce qu'ils font leur travail.

[*Text*]

Mr. van Westrener: We know that there is no way a person would have gotten on board without documents. However, immigration officials ask, "How can you prove you checked? He doesn't have it in his hand." He might have torn it up or eaten it or burned it, and that is where the dispute lies. That is where Canada Immigration on a practical, daily basis has been fining us.

Senator Nurgitz: I hear you and I believe you. Where there is confusion is that the $5,000 is a fine imposed after the person is found guilty by a court, not by the Department of Immigration. At page 10 of Bill C-84 it says, "on summary conviction."

The Chairman: I would like to ask Ms. Young what the present Immigration Act says. Does it say "on summary conviction" or is it worded in some other way?

Ms. Margaret Young, Research Officer, Library of Parliament: Section 50 of the Immigration Regulations says:

> Transportation companies conveying immigrants or visitors to Canada shall ensure that all immigrants and visitors who are required to obtain a visa before they appear at a port of entry are in possession of valid visas.

It is not specifically made an offence, as it is in Bill C-84. However, remember that there is a provision in the Immigration Act that makes it an offence to violate any section of the act or the regulations.

The Chairman: I am talking about that $1,000 fine that is now in force. Where is the authority in the Immigration Department to levy that on its own? How can it do that?

Senator Nurgitz: It can only come in this section which now creates an offence.

The Chairman: They have been paying it.

Senator Nurgitz: I am not suggesting that they have not been paying it, but it has not been pursuant to this clause. I believe they are paying it but IOO do not know precisely what it is they are paying. I believe that it is some kind of levy. You would need to have failed in your duty to have done something, and which failure could be demonstrated in a court of law. However, one would think that, if you did all those things that I am sure your particular people do, you would not be found guilty and you would not pay any fine.

Mr. van Westrener: If that is the interpretation we could certainly live with that. However, we are still being fined by the Department of Immigration.

Ms. Young: Subsection 94 (1) of the Immigration Act says:

> Where a transportation company, owner or master has, in the opinion of a senior immigration officer, failed to comply with any provision of this Part or any regulation . . .

referring to transportation companies,

> . . . the Minister on giving written notice to the transportation company, may direct that there be deducted from

[*Traduction*]

M. van Westrener: Nous savons qu'il est impossible d'embarquer dans un avion sans titre de voyage. Toutefois, les agents d'immigration nous demandent si nous sommes en mesure de prouver que nous avons fait les vérifications nécessaires parce qu'un passager n'a pas de titres de voyage. Il peut les avoir déchirés, avalés ou brûlés, d'où le différend. C'est la raison pour laquelle Immigration Canada nous impose des amendes pratiquement tous les jours.

Le sénateur Nurgitz: Je vous crois. La confusion découle du fait que l'amende de 5 000 $ doit être imposée après qu'une personne a été reconnue coupable par un tribunal, et non pas par le ministère de l'Immigration. À la page 10 du projet de loi C-84, on précise: «par procédure sommaire».

La présidente: J'aimerais demander à M^me^ Young ce que dit la loi actuelle sur l'immigration. Précise-t-elle «par procédure sommaire», ou est-elle formulée autrement?

Mme Margaret Young, attachée de recherche, bibliothèque du Parlement: L'article 50 du Règlement sur l'immigration dit ceci:

> Les transporteurs qui amènent au Canada des immigrants ou des visiteurs obligés d'obtenir un visa avant d'arriver à un port d'entrée canadien sont tenus de s'assurer que ces immigrants ou visiteurs sont bien munis d'un visa valide.

Il ne s'agit pas expressément d'une infraction, comme c'est le cas dans le projet de loi C-84. Toutefois, il faut se rappeler que la Loi sur l'immigration prévoit que toute violation d'un article de la loi ou du règlement constitue une infraction.

La présidente: Je parle de l'amende de 1 000 $ qui est en vigueur actuellement. Quel pouvoir permet au ministère de l'Immigration d'imposer une telle amende de sa propre initiative? Comment est-ce possible?

Le sénateur Nurgitz: Le ministère ne peut s'appuyer que sur cet article qui crée désormais une infraction.

La présidente: L'amende a été payée.

Le sénateur Nurgitz: Je ne dis pas qu'elle n'a pas été payée, mais qu'elle ne l'a pas été en application de cette disposition. Je crois qu'elle l'a été, mais je ne sais pas précisément qu'est-ce qui a été payé. Probablement un genre de droit. Il faudrait que vous n'ayez pas fait votre devoir et que la preuve en soit apportée devant un tribunal. Toutefois, on peut croire que si vos membres agissent de bonne foi, ce dont je suis certain, vous ne serez pas trouvés coupable et vous ne paierez pas d'amende.

M. van Westrener: Cette interprétation nous est tout à fait acceptable. Toutefois, le ministère de l'Immigration nous impose toujours des amendes.

Mme Young: Le paragraphe 94(1) de la Loi sur l'immigration dit ceci:

> Au cas où un agent d'immigration supérieur estime qu'un transporteur, un propriétaire ou un responsable d'un véhicule, a contrevenu à la présente Partie ou à un règlement . . .

on parle des compagnies de transport,

> . . . le Ministre peut ordonner, après avis écrit donné au transporteur, de déduire de la somme déposée conformé-

[*Text*]

any sum of money deposited in accordance with a direction issued pursuant to subsection 93 (1) or (2) or that proceedings be taken to recover out of any other security so deposited an amount not exceeding the maximum amount that the tranporation company, owner or master may be found liable to pay.

It is a situation where they deposit security to cover fines that are payable. Then that amount is taken as a charge by the department. Is that your understanding of how it works?

Mr. van Westrener: That may be the mechanism by which this is done. That bond has to always remain at a steady amount, so it amounts to the same thing.

Ms. Young: So it is taken out of the security that is deposited in advance of the bonds.

Mr. van Westrener: Yes, but you have to replace that.

Ms. Young: The actual interaction of the current regulations is with section 99, which just makes it an offence to violate any part of the regulations. So you have to put together a few sections, and that is how you get, in effect, what is an administrative fine.

The Chairman: I am surprised that has not been challenged.

Senator Nurgitz: I would think that you could challenge it. In this new section, as excessive as it may sound, it is only upon being found guilty in a court. It is a maximum fine and does not indicate a minimum amount.

The Chairman: When it says "guilty of an offence and subject to a conviction," that is the penal clause.

Mr. Stringer: Madam Chairman, I would like to make a comment. We are talking about subsection 1(10) dealing with having proper documents. If they are not there, probably there is a fine. It also talks about validity of the passport or the visa or the other documents. It is very difficult for us to determine the validity. When a person gets into, for example, Mirabel, and somebody there determines that person does not have a valid passport, then we are subject to the same difficulty.

Let me refer to an article in *The Ottawa Citizen* on January 4, 1988. This article says that more than 11,000 people have entered Canada illegally during the past two years alone, using stolen or forged passports. They got by the Canada Immigration people.

Senator Gigantès: If that is true.

Senator Spivak: This gentleman has raised a question that bothers me. If the airline has checked the passports before people get on and the immigration officials have checked the passports, and upon arrival the person does not have a valid passport, what misdemeanor has the airline committed? It is like shooting the messenger. In law, how can you charge a person with an offence, if, as it seems to me, he has not committed an offence? I do not understand that.

[*Traduction*]

ment aux instructions visées aux paragraphes 93(1) ou (2), un montant ne dépassant pas le maximum qui pourra être mis à la charge du transporteur, du propriétaire ou du responsable d'un véhicule, ou d'engager des poursuites pour en recouvrer ledit montant par la réalisation de tout autre gage déposé.

Il s'agit du cas où on dépose un cautionnement pour couvrir d'éventuelles amendes à payer. Le montant en question est prélevé comme un droit par le ministère. Croyez-vous que ce soit comme cela que les choses se passent?

M. van Westrener: C'est peut-être le mécanisme d'application. Le cautionnement doit toujours demeurer à un niveau fixe. Cela revient donc à la même chose.

Mme Young: L'amende est donc prélevée sur le cautionnement déposé à l'avance.

M. van Westrener: Oui, mais il faut la remplacer.

Mme Young: En fait, on invoque l'article 99 du règlement actuel, qui érige en infraction le fait de violer toute partie du règlement. On n'a qu'à combiner quelques dispositions, et on obtient, dans les faits, une amende administrative.

La présidente: Je suis surprise que cela n'ait pas été contesté.

Le sénateur Nurgitz: Vous pourriez le faire. Dans le nouvel article, tout excessive qu'elle semble être, l'amende ne peut être imposée qu'à la suite d'une déclaration de culpabilité par un tribunal. C'est un montant maximum et on n'indique pas de minimum.

La présidente: Lorsqu'on dit qu'une personne se rend coupable d'une infraction et est passible d'une condamnation, il s'agit de la disposition pénale.

M. Stringer: Madame la présidente, j'aimerais faire une observation. Nous parlons du paragraphe 1(10) sur les titres de voyage pertinents. En l'absence de ceux-ci, on a probablement une amende à payer. Ce paragraphe fait également état de la validité du passeport, du visa ou des autres documents. Il est très difficile pour nous de déterminer leur validité. Lorsqu'une personne arrive, par exemple, à Mirabel, et qu'un fonctionnaire quelconque détermine qu'elle n'est pas munie d'un passeport valide, nous faisons face à la même difficulté.

Permettez-moi de vous renvoyer à un article paru dans *The Ottawa Citizen* le 4 janvier 1988. Selon cet article, plus de 11 000 personnes seraient entrées au Canada illégalement au cours des deux dernières années seulement, grâce à des passeports volés ou contrefaits. Elles auraient échappé à la surveillance des fonctionnaires d'Immigration Canada.

Le sénateur Gigantès: Si cette affirmation est vraie.

Le sénateur Spivak: M. Stringer a fait allusion à une question qui m'inquiète. Si la compagnie aérienne a vérifié les passeports avant l'embarquement des personnes en question, et que les fonctionnaires de l'immigration les ont aussi vérifiés, et qu'à l'arrivée, une personne n'a pas de passeport valide, quel délit la compagnie aérienne a-t-elle commis? C'est comme si on tirait sur le messager. En droit, comment pouvez-vous

[*Text*]

The Chairman: Senator Spivak, that is a very good question.

Mr. van Westrener: This involves a lengthy investigation, and we have been billed for the detention of those people.

Senator Spivak: The point is that obviously the passenger has committed an offence, but what offence has the airline committed?

Mr. van Westrener: But we are held responsible.

Senator Spivak: This is bad law, obviously. Where else in the law is that principle extant? I suppose there is no answer to that.

Senator Nurgitz: There is an answer, and the answer is that most offences require the accused to form intent. Intent to commit an offence is an essential ingredient.

I would think that, if every conceivable precaution were taken, then one could not be found guilty. If when you left here today you took with you, in error, some of the chairman's documents, and you deprived her of the possession of those documents, because there was no intent to steal them there would be no offence.

Senator Spivak: Senator Nurgitz' point is well taken in that that would have to be proven in a court of law; but why should someone have to go through the court system if there is no intent? I simply do not understand that principle.

Mr. Stringer: Then don't get into the airline business.

Senator Spivak: I have two further questions. First of all, was this evidence presented to the Commons committee which considered this legislation?

Mr. Stringer: Yes.

Senator Spivak: I have not had an opportunity to read that evidence, so could you tell me what the reponse was to that?

Mr. van Westrener: I do not think we had a definitive response. I have certainly read the evidence that was given before that committee and that committee's report, but it seems to have been missed in the shuffle. Most people were concerned about the treatment of refugees rather than the factors that impact on the operation of the carrier. This just seems to have disappeared.

Senator Spivak: So the House of Commons committee did not spend enough time on this. You are saying that perhaps that committee missed this because of time constraints.

That is contained in the Senate committee's report as an observation but not as a recommendation. There is not very much we can do about changing that at this point.

Mr. Stringer: One must assume that everything possible was done at the other end because there are three or four checks before a person gets through immigration and onto an aircraft. First of all, that person must go through the immigration

[*Traduction*]

inculper quelqu'un d'une infraction si, selon toute vraisemblance, il n'en a pas commis? Je ne comprends pas.

La présidente: Sénatrice Spivak, voilà une très bonne question.

M. van Westrener: Cela implique une longue enquête, et nous avons été facturés pour la détention de personnes dans cette situation.

Le sénateur Spivak: L'idée, c'est que si le passager a de toute évidence commis une infraction, cela est moins évident dans le cas de la compagnie aérienne.

M. van Westrener: Mais nous en sommes tenus responsables.

Le sénateur Spivak: Cette loi est asurément mauvaise. Pareil principe existe-t-il ailleurs dans notre législation? Je suppose qu'il n'y a pas de réponse à cela.

Le sénateur Nurgitz: Il y en a une, et c'est que la plupart des infractions supposent que l'accusé a eu l'intention de contrevenir à la loi. L'intention est un ingrédient essentiel.

Dans la mesure où toutes les précautions envisageables sont prises, je suis porté à croire qu'on ne pourrait être trouvé coupable dans un tel cas. Si en nous quittant aujourd'hui, vous apportiez par inadvertance certains des documents de la présidente, ce qui équivaut à un vol, il n'y aurait pas d'infraction parce que vous n'auriez pas eu l'intention de commettre ce vol.

Le sénateur Spivak: Le sénateur Nurgitz a raison dans la mesure où le vol devrait être prouvé devant un tribunal; mais pourquoi devrait-on être contraint de comparaître devant la justice si on n'a pas d'intention criminelle? Je ne comprends tout simplement pas ce principe.

M. Stringer: Il vaut mieux alors éviter d'aller dans l'aviation commerciale.

Le sénateur Spivak: J'ai deux autres questions. D'abord, votre témoignage a-t-il été présenté au comité des communes qui s'est penché sur ce projet de loi?

M. Stringer: Oui.

Le sénateur Spivak: Comme je n'ai pas eu l'occasion de le lire, pourriez-vous me dire ce qu'on a répondu à cela?

M. van Westrener: Je ne crois que nous ayons reçu une réponse définitive. J'ai lu les témoignages produits devant ce comité ainsi que le rapport de ce dernier, mais cela semble avoir été oublié en cours de route. La plupart des témoins s'inquiétaient du traitement accordé aux réfugiés plutôt que des facteurs qui ont une incidence sur les activités du transporteur. Cela semble avoir tout simplement disparu.

Le sénateur Spivak: Le comité de la Chambre des communes n'a pas consacré suffisamment de temps à cet aspect. Vous dites que c'est peut-être en raison des contraintes de temps.

Il en est question dans le rapport du Comité du Sénat, mais cela ne fait pas l'objet d'une recommandation. Il n'y pas grand chose que nous puissions faire pour changer cela maintenant.

M. Stringer: Il faut supposer que toutes les mesures possibles ont été prises à l'autre extrémité de la ligne étant donné que l'on procède à trois ou quatre vérifications avant qu'un passager s'acquitte des formalités d'immigration et monte à

[*Text*]

authorities of that country, then through officials employed by the carrier, then the immigration authorities just before they leave the country, and then just before they step on the aircraft there is a further check done by the employees of the carrier. They are asked to produce their passports before they step onto the aircraft.

While on board the aircraft something happens to the passport and the person arrives in Canada without a passport and says: "I seek refugee status". That is a flagrant violation of Canada's position regarding allowing refugees into Canada. That person has not been honest. He has flaunted Canadian law, so why is he not sent back immediately?

Senator Spivak: You are suggesting that as a remedy, and perhaps an obvious one, but perhaps it contravenes the Charter of Rights and Freedoms. That is an interesting question, but it does seem like a sensible remedy.

Obviously that person ran away, but that is not a person who was unable to obtain documents in the country in which he feared persecution. We are talking about someone who has documents, gets on an airplane and then destroys those documents.

Senator Nurgitz: What happens if they are being persecuted?

Senator Gigantès: Exactly.

Senator Spivak: But that person was in possession of the documents when that person boarded the aircraft. So it is not a question of not having proper documents.

Mr. Stringer: And they could have gained entry to Canada.

Senator Spivak: Yes, they could have gained entry to Canada with those documents and then had a chance for a determination hearing.

If a person is being persecuted in another country and wishes to seek asylum in this country and is in possession of documents, why would he destroy them?

Senator Nurgitz: Out of fear.

Senator Doyle: Out of fear or on the advice of a lawyer.

Senator Spivak: But we are talking about a person who is claiming asylum in Canada and who is in possession of the proper documents.

Senator Gigantès: Some of these people come from places where they are so conditioned to fear, as Senator Nurgitz has said, that they fear everyone. They would fear you simply because you have a title. They plan an escape, obtain false documents, go to a country such as West Germany, get on an airline which is bound for Canada and, simply because they are in possession of false documents, they destroy them out of fear of being persecuted here.

Senator Spivak: That might be true in a small number of cases, but I am talking about a large number of people. When looking at bogus refugee claims we are talking about people

[*Traduction*]

bord d'un avion. Premièrement, cette personne doit affronter les agents d'immigration de ce pays puis les agents employés par le transporteur, s'acquitter ensuite des formalités d'immigration tout juste avant de quitter le pays et, tout de suite avant l'embarquement, faire l'objet d'une autre vérification par les employés du transporteur. On lui demande de présenter son passeport avant de monter dans l'appareil.

À bord de l'appareil quelque chose arrive à son passeport et la personne arrive au Canada sans papiers et déclare: «Je revendique le statut de réfugié». Il s'agit là d'une violation flagrante de la position du Canada à l'égard de l'accueil des réfugiés au Canada. Cette personne a été malhonnête. Elle a passé outre à la loi canadienne. Pourquoi ne la renvoit-on pas immédiatement?

Le sénateur Spivak: Vous proposez cela comme solution, et peut-être comme une solution évidente, mais celle-ci contrevient peut-être aux dispositions de la Charte des droits et libertés. C'est une question intéressante, mais cela semble une solution sensée.

Cette personne s'est de toute évidence enfuie, mais il ne s'agit pas d'une personne qui était incapable d'obtenir des documents dans le pays où elle craignait la persécution. Nous parlons d'une personne qui possède des papiers, qui monte à bord d'un avion et qui détruit ensuite ces documents.

Le sénateur Nurgitz: Qu'arrive-t-il si ces personnes sont victimes de persécutions?

Le sénateur Gigantès: Exactement.

Le sénateur Spivak: Mais cette personne était munie de papiers lorsqu'elle est montée à bord de l'appareil. La non-possession de documents pertinents n'est donc pas en cause ici.

M. Stringer: Et ils auraient pu être autorisés à entrer au Canada.

Le sénateur Spivak: Oui, ils auraient pu être accueillis au Canada avec ces documents et avoir la possibilité de revendiquer le statut de réfugié.

Si une personne qui est l'objet de persécution dans un autre pays cherche asile au Canada et possède des papiers, pourquoi les détruirait-elle?

Le sénateur Nurgitz: Par peur.

Le sénateur Doyle: Par peur ou sur les conseils d'un avocat.

Le sénateur Spivak: Mais nous parlons d'une personne qui demande l'asile au Canada et qui est munie des documents pertinents.

Le sénateur Gigantès: Certaines de ces personnes viennent d'endroits où elles sont à ce point conditionnées à la peur, comme l'a dit le sénateur Nurgitz, qu'elles craignent tout le monde. Elles vous craindraient simplement parce que vous portez un titre. Elles planifient une évasion, se procurent de faux papiers, se rendent dans un pays comme l'Allemagne de l'ouest, montent à bord d'un appareil à destination du Canada, et, simplement parce qu'elles sont munies de faux papiers, elles les détruisent de crainte d'être persécutées ici.

Le sénateur Spivak: C'est peut-être vrai dans un petit nombre de cas, mais je parle d'un groupe important. En ce qui concerne les revendications de faux réfugiés, nous parlons de gens

[*Text*]

who come to Canada as immigrants and then decide they want to seek refugee status. For those people it would make eminent sense to swallow the documents.

You are suggesting a far-out hypothesis; my hypothesis makes more sense because if I were a person wanting to come here and was not a legitimate refugee but wanted to get on the refugee list, I would certainly swallow my documents.

Senator Doyle: Madam Chairman, I just want to say that it was not entirely in jest when I said "Out of fear or on the advice of a lawyer". To that extent I have to go along with the argument that it can be the person who is knowingly trying to do something in a fraudulent way, or the person who is the most frightened, the person who is the most afraid and has only had the advice behind him—whether it comes from a lawyer or a cousin—"Get on the plane. I have your passport, but you get rid of it so they cannot trace it back to me and my daughter, blame us or boil us in oil for giving it to you. You get rid of your passport when you get on the aircraft." That person might be a bona fide immigrant.

We have had some experience with your carriers being bitten all of the time by people who have had documents which they then destroyed. Surely your curiosity must have been aroused as to how they obtained those fraudulent documents.

Mr. Stringer: Certainly.

Senator Doyle: Can you tell us anything about that? That may not be why you are before the committee, but you have done a little investigating, I would think.

Mr. van Westrener: Our overseas offices report the existence of certain international rackets. I can only tell you what I have been told. Aided by the authorities we can detect certain false documents. They all have the same material and letter typing and they can be picked up by electronic equipment. There is new electronic equipment being installed at Aldis Airport that is able to pick up the known variations, but never the unknown variations. So a trickle is coming through, but I can tell you that there are legitimate documents that are destroyed.

We are not here to debate the value of those particular cases, nor are we equipped to do so since we are strictly in the transportation business, but there are international racketeers who will get someone a passport for $3,000.

The 30 Ghanians who are now stuck in Rio de Janeiro obtained bogus Trinidad and Tobago passports simply because Trinidad and Tobago do not require a person to have a visa to enter Canada.

The Chairman: Why are they stuck there?

Mr. van Westrener: Because on this particular occasion it was determined, as a result of a tip off given in Lagos, Nigeria, that the Ghanians who were about to board their flight to Mirabel, via Rio, were posturing as citizens of Trinidad and Tobago. As a result of that tip-off, it was established that,

[*Traduction*]

qui viennent au Canada comme immigrants et qui décident ensuite de réclamer le statut de réfugiés. Il serait parfaitement sensé pour ses personnes d'avaler les documents.

Vous proposez une hypothèse farfelue, la mienne est plus sensée parce que si je voulais venir m'établir ici que je n'étais pas une véritable réfugiée, mais que je voulais que mon nom soit inscrit sur la liste des réfugiés, j'avalerais certainement mes papiers.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je veux tout simplement dire que je ne plaisantais pas tout à fait lorsque j'ai dit: «Par crainte ou sur les conseils d'un avocat». À cet égard, je dois accepter l'argument voulant que cela puisse être la personne qui tente sciemment de poser un geste frauduleux ou la personne qui est la plus effrayée, la personne qui a le plus peur et qui n'a agi que sur les conseils de quelqu'un d'autre—qu'il s'agisse d'un avocat ou d'un cousin—qui lui a dit: «Monte à bord de l'avion. J'ai ton passeport, mais il faut que tu t'en débarrasses pour qu'on ne puisse remonter jusqu'à moi et à ma fille, nous blâmer ou nous faire bouillir dans l'huile pour te l'avoir procuré. Tu te débarrasses de ton passeport une fois à bord de l'avion.» Cette personne pourrait être un immigrant de bonne foi.

Nous avons une certaine expérience de vos transporteurs qui se font constamment berner par des passagers qui ont détruit les documents dont ils étaient munis. Vous vous êtes sûrement demandés comment ils se procuraient ces faux papiers.

M. Stringer: Certainement.

Le sénateur Doyle: Pouvez-vous nous dire quelque chose à ce sujet? Ce n'est peut-être pas la raison pour laquelle vous comparaissez devant le comité mais vous avez sûrement fait un peu de recherche.

M. van Westrener: Nos bureaux d'outre-mer signalent l'existence de certains réseaux internationaux de fraude. Je ne puis que répéter ce qu'on m'a dit. Grâce à l'aide des autorités, nous pouvons repérer grâce à des appareils électroniques certains faux documents fabriqués à l'aide du même papier et ayant les mêmes caractères typographiques. Le nouveau matériel électronique installé à l'aéroport d'Aldis peut repérer les variantes connues, mais jamais les nouvelles. Quelques-uns réussissent donc à passer, mais je puis vous dire que des documents légitimes sont détruits.

Nous ne sommes pas ici pour discuter de la valeur de ces cas particuliers ni ne sommes-nous en mesure de le faire vu que nous ne nous occupons que de transports, mais il existe des fraudeurs internationaux dont on peut obtenir un passeport pour 3 000 $.

Les 30 Ghanéens qui sont maintenant immobilisés à Rio de Janeiro ont obtenu de faux passeports de Trinité et de Tobago simplement parce que ces Îles n'exigent pas de visa pour entrer au Canada.

La présidente: Pourquoi ont-ils été retenus là-bas?

M. van Westrener: Parce que dans ce cas particulier on a déterminé, grâce à une information obtenue à Lagos au Nigéria, que les Ghanéens qui étaient sur le point de monter à bord de leur avion à destination de Mirabel, avec escale à Rio, se prétendaient citoyens de Trinité et de Tobago. Grâce à cette

[*Text*]

indeed, those passports were bogus. They were quickly checked with the Government of Trinidad and Tobago and the serial numbers did not match. Based on that, the passengers were held in Rio.

The Chairman: Why were they not returned? Under whose law are they being held in Rio?

Mr. van Westrener: It is under Brazilian law. They are making up their minds now as to whether to return them to the country of origin and to not allow their journey to continue. If they had managed to get into this country, they would simply have been returned to Rio. The process to deport them is now under way. This has nothing to do with Canada. Having travelled under fraudulent documentation, they will be sent back to the country of origin.

On this particular occasion, they never managed to get to Canada but this situation might well have happened here. We are pleading with you to see our side of the story and to clear up the law to that extent.

Senator Lewis: I would like to follow up on the Chairman's question to you earlier about procedures in other countries. I believe you mentioned one instance where the passengers were swiftly turned around and sent back to where they came from.

What I am concerned about from the airline's point of view is whether other countries have the same penalty system as far as airlines are concerned?

Mr. van Westrener: I believe that is not the case. From the comments I have heard from member carriers, they are all quite struck by this particular situation which appears to be uniquely Canadian. We have not experienced this anywhere else in the world.

We could probably document this information to meet with your satisfaction but we would need time to confirm this situation to you in writing. From the comments I have heard, it appears that no such penalty system is in place anywhere in the developed world.

Senator Lewis: I suppose this is probably unnecessary if the passengers are going to be sent back immediately, is that correct?

Mr. van Westrener: Exactly.

Senator Lewis: The airline pays for that. Following on that, you mentioned that in 1986, as a result of this, there was a cost to the airlines in Canada of about $1 million. Is that correct?

Mr. van Westrener: It has been averaging $1 million a year for the group, not per airline. We had a $3 million spending payment on hand for a three-year period from 1984 to 1987. Before 1984 and since 1976, it worked out to be roughly the same.

British Airways was asked to pay $275,000 for one gentleman who was in detention and contracted a kidney disease. He was on a dialysis machine for six months. The bill was sent to British Airways. Another fellow swallowed a spoon.

[*Traduction*]

information, on a pu établir que ces passeports étaient bel et bien faux. On les a vérifiés rapidement auprès du gouvernement de Trinité et de Tobago et on a constaté que les numéros d'ordre ne correspondaient pas. C'est ainsi qu'on a retenu les passagers à Rio.

La présidente: Pourquoi ne les a-t-on pas renvoyés? En vertu de quelle loi les retient-on à Rio?

M. van Westrener: En vertu de la loi brésilienne. On se demande maintenant si on les renverra dans le pays d'origine et si on mettra fin à leur voyage. S'ils avaient réussi à entrer au Canada, on les aurait simplement renvoyés à Rio. Le processus de déportation est maintenant amorcé. Ça n'a rien à voir avec le Canada. Comme ils ont voyagé avec de faux papiers, on les renverra dans le pays d'origine.

Dans ce cas particulier, ils n'ont pas réussi à entrer au Canada, mais cela aurait bien pu se produire ici. Nous vous supplions de voir notre côté de la médaille et de préciser la loi à cet égard.

Le sénateur Lewis: J'aimerais poursuivre la question de la présidente sur les procédés utilisés dans d'autres pays. Je crois que vous avez parlé d'un cas où les passagers ont vite été renvoyés d'où ils venaient.

Ce qui m'inquiète au sujet du point de vue des lignes aériennes, c'est de savoir si d'autres pays imposent les mêmes sanctions aux lignes aériennes?

M. van Westrener: Je crois que non. D'après ce que j'ai entendu dire par d'autres transporteurs membres, ceux-ci semblent très surpris de cette situation particulière qui semble unique au Canada. Nous ne connaissons aucun cas semblable ailleurs dans le monde.

Nous pourrions probablement fournir des documents à l'appui, mais il nous faudrait du temps pour confirmer cette situation par écrit. D'après ce que j'ai entendu dire, il ne semble exister de pareilles sanctions dans aucun autre pays industrialisé.

Le sénateur Lewis: Je suppose que c'est probablement inutile si les passagers doivent être renvoyés immédiatement. Est-ce que je me trompe?

M. van Westrener: Exactement.

Le sénateur Lewis: La compagnie aérienne paie pour cela. Ensuite, vous avez dit qu'en 1986, comme conséquence de cette mesure, les sociétés aériennes canadiennes ont dû débourser environ 1 million de dollars. Est-ce exact?

M. van Westrener: Il s'agit d'une moyenne annuelle d'un million pour le groupe et non pour chaque société aérienne. Nous avons dû débourser 3 millions sur une période de trois ans, de 1984 à 1987. Avant 1984 et depuis 1976, ce montant est à peu près le même.

On a demandé à British Airways de payer 275,000 dollars pour un homme qui était détenu et qui a contracté une maladie reinale. Il a dû suivre un traitement de dialyse pendant six mois. La facture a été envoyée à British Airways. Un autre type a avalé une cuillère.

[*Text*]

As a country, we have to decide what we will do in special circumstances such as the one which affected the passenger on the British Airways flight. We would suggest that this is not within the competence of the air carrier who, under the present provisions, is being billed and billed.

Senator Lewis: Is it possible to say how many people are involved in the expenditure of this $1 million.

Mr. van Westrener: I cannot give you that information off-hand today. However, according to a table which we drew up some months ago, 70 per cent of the cases involve less than an average of 72 hours in detention. The others involve the horror stories of people spending two, four or even 12 months in detention. Although those amount to only 30 per cent of the cases, they, nevertheless represent 60 per cent of the money. We can give you more detailed information within a short time.

Senator Lewis: Would it be cheaper for you to return people rather than paying the cost of accommodation here?

Mr. van Westrener: Obviously, yes, it would be much cheaper. If they are returned on the next flight, then it may cost only one night's accommodation instead of three nights or more as may be the case when this legislation is finalized.

Mr. Stringer: There was a reference in this committee's observations to the minister to the fact that he was seeking seven days and, perhaps, an extension, where you suggested that 48 hours might be sufficient. I believe he rejected that observation. Although it was put forward as an observation, it was couched in language which suggested it be an amendment. That is something we would like to see.

The Chairman: That had to do with the detention provision as such, am I correct?

Mr. Stringer: Yes.

The Chairman: Under the act, they are still entitled to hold people in detention for up to 28 days. That is the part that is still under discussion. I believe we did achieve some modification of that to the effect that they would at least review the case after seven days. However, under the present proposed provisions of the act, they are still allowed to keep people in detention for seven days.

Senator Lewis: It would be interesting to know whether that detention is a penalty on the refugee or immigrant or whether it is designed to provide the applicant with time to prepare his case.

The Chairman: It works both ways.

Senator Lewis: It seems to be treated more as a detention or a penalty.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: I just want to clarify a point based on the discussion that Senator Gigantès, Senator Spivak and I had with you about the question of court proceedings as opposed to getting something in the mail without being heard. This, I assume, would be based on some sort of ministerial inquisition. Now that we have discussed this in the light of a court case in which the department would have to prove, beyond a reasonable doubt, that you failed to do certain things—and I assume

[*Traduction*]

En tant que pays, nous devons décider des mesures que nous prendrons dans des cas comme celui du passager de British Airways. Nous estimons que cela ne relève pas de la compétence du transporteur qui, en vertu des dispositions actuelles, est constamment facturé.

Le sénateur Lewis: Peut-on savoir combien de personnes sont en cause au titre de cette dépense de 1 million de dollars.

M. van Westrener: Je ne puis vous donner ces renseignements à l'improviste aujourd'hui. Toutefois, selon un tableau que nous avons établi il y a quelques mois, dans 70 p. 100 des cas la période de détention moyenne est de 72 heures. Dans les autres cas il s'agit d'histoires d'horreur de personnes qui ont été détenues deux, quatre ou même douze mois. Même s'il ne s'agit que de 35 p. 100 des cas ceux-ci n'en représentent pas moins 60 p. 100 du montant total. Nous pouvons vous fournir rapidement de plus amples renseignements.

Le sénateur Lewis: Vous en coûterait-il moins de renvoyer ces personnes plutôt que de payer les frais d'hébergement ici?

M. van Westrener: De toute évidence, oui, cela nous coûterait beaucoup moins cher. Si nous les renvoyons sur le vol suivant, cela peut alors nous coûter une seule nuit d'hébergement plutôt que trois ou plus selon ce que prévoira la loi.

M. Stringer: Dans les observations que votre comité a faites au ministres vous lui signalez qu'il tente d'obtenir sept jours et peut-être plus et vous lui laissez entendre que 48 heures suffiraient peut-être. Je crois qu'il a rejeté cette observation. Bien qu'il s'agisse d'une observation, celle-ci est formulée de manière à suggérer une modification. C'est quelque chose que nous aimerions obtenir.

La présidente: Cela visait la disposition concernant la détention comme telle, si je ne m'abuse.

M. Stringer: Oui.

La présidente: Aux termes de la loi, on peut encore prolonger la détention jusqu'à 28 jours. C'est la partie qui fait encore l'objet des discussions. Je crois que nous avons obtenu une certaine modification à cet égard. En effet, on réexaminera le cas après sept jours. Toutefois, aux termes des dispositions proposées à l'heure actuelle, on peut encore détenir les personnes pendant sept jours.

Le sénateur Lewis: Il serait intéressant de savoir si cette détention constitue une pénalité pour le réfugié ou l'immigrant ou si elle vise à donner le temps au demandeur de préparer son cas.

La présidente: Cela va dans les deux sens.

Le sénateur Lewis: On semble la considérer davantage comme une détention ou une pénalité.

La présidente: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Je veux simplement éclaircir un point fondé sur la discussion que le sénateur Gigantès, la sénatrice Spivak et moi-même avons eue avec vous au sujet des poursuites judiciaires par opposition à une décision qui serait rendue sans audition. Cela, je suppose, serait fondé sur quelque enquête ministérielle. Maintenant que nous avons discuté ceci en fonction d'une poursuite ou le ministère devrait prouver, en dehors de toute doute raisonnable, que vous avez omis de faire

[*Text*]

even it wre found that you technically failed but, otherwise, were not guilty—and that you might have to pay a minimal if any fine, does that considerably temper your comments one and five?

Mr. van Westrener: Yes, it would. If that were abundantly clear and well drafted, it would.

The Chairman: But you would still be faced with going to court and defending in each instance, is that not so?

Senator Nurgitz: That is quite a bit different from someone sitting at a desk and proposing these $1,000 zingers.

The Chairman: As I understand it, that section has not been removed from the act.

Senator Nurgitz: But I believe this is in addition to that.

The Chairman: Yes.

Senator Nurgitz: You are not in any worse shape. You will still have to pay the $1,000.

Senator Spivak: If this bill were passed in its present form, it would still necessitate collecting the passports of the passengers. Is your position that if that were eliminated you would be happy; or is it even with that in there you would still be happy with what Senator Nurgitz suggests?

Another question I have has to do with whether you can deny a passenger a seat on a plane. Legally, do you have that power at the moment? You are supposed to collect passports but, if a person refuses to furnish a valid passport, do you have the legal power to not allow him on that flight?

Mr. van Westrener: I am sure that we are not obliged to transport anyone who does not conform to internationally established rules. We can cite security reasons or anything you wish—he won't travel. We will face him in court if he wants to go that far, so from that point of view we could do the job. But we hate to do that because basically we agree with the fellow.

Senator Spivak: In your response to Senator Nurgitz, then, you are saying that you do not mind that clause as long as the other clause is taken out?

Mr. van Westrener: Yes. That, I think, would really have to be studied much more fully.

Senator Spivak: That would leave the problem basically at square one, from the government's point of view, would it not?

Mr. van Westrener: We are really quite adamant about our second point, which is that clause 14 should be struck. I do not think there is any legal basis for it.

Senator Spivak: You are maintaining that it should be struck?

[*Traduction*]

certaines choses—et je suppose que même si l'on établissait que du point de vue vous avez commis une faute mais, qu'autrement, vous n'êtes pas coupable—et que vous puissiez être tenu de verser une amende minimale si tout est qu'il y ait une amende, cela ne nuance-t-il pas considérablement votre première et votre cinquième remarques?

M. van Westrener: Oui. Si c'était très clair et bien rédigé, oui.

La présidente: Mais vous devriez malgré tout vous présenter devant un tribunal pour vous défendre dans chaque cas, n'est-ce-pas?

Le sénateur Nurgitz: On est très loin de la situation où une personne assiste à un bureau propose ces amendes de 1,000 dollars.

La présidente: Si je comprends, cet article n'a pas été supprimé.

Le sénateur Nurgitz: Mais je crois que cela s'ajoute.

La présidente: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Vous n'êtes pas plus mal en point. Vous devrez continuer à payer les 1,000 dollars.

Le sénateur Spivak: Si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, il continuerait à exiger que vous recueilliez les passeports des passagers. Quelle est votre position? Que vous seriez heureux si l'on supprimait cet article ou que malgré cela, vous seriez satisfait de ce que propose le sénateur Nurgitz?

Je me demande également si vous pouvez refuser à un passager de monter à bord. Légalement, avez-vous ce pouvoir à l'heure actuelle? Vous êtes sensé ramasser les passeports mais, si une personne refuse de vous remettre un passeport en règle pouvez-vous légalement lui refuser l'accès à l'appareil?

M. van Westrener: Je suis sûr que nous ne sommes pas tenus de faire monter à bord de nos appareils quiconque ne respecte pas les règles internationales établies. Nous pouvons invoquer des raisons de sécurité ou n'importe quel motif auquel vous pouvez penser—il ne montera pas à bord. Nous le poursuivrons en justice s'il veut aller jusque là. De ce point de vue nous pourrions faire le travail. Mais nous détestons agir ainsi parce que fondamentalement nous sommes d'accord avec la personne.

Le sénateur Spivak: Dans votre réponse au sénateur Nurgitz, alors, vous dites que cet article ne vous dérange pas pourvu que l'on supprime l'autre?

M. van Westrener: Oui. Je crois que cet article devrait vraiment faire l'objet d'une étude beaucoup plus approfondie.

Le sénateur Spivak: Cela ramènerait fondamentalement le problème au point de départ, du point de vue du gouvernement, n'est-ce pas?

M. van Westrener: Nous sommes vraiment très inflexible au sujet de notre deuxième point, c'est-à-dire l'abrogation de l'article 14. Je ne crois pas qu'il y ait quelque fondement juridique que ce soit à l'article.

Le sénateur Spivak: Vous estimez qu'on devrait l'abroger?

[*Text*]

Mr. van Westrener: Yes. The fine issue can now be split between those who would eventually have to pay in court and those who would not. We could still live with that. However, I still think that we should not be made liable, having acted in good faith for 72 hours—by preference, for 48 hours—for these costs. Two days or 48 hours should be enough time in which to determine a case.

I think we have outlined our three major points. First, we hope that senators are in agreement with us. Then, if they can help us, we would be very grateful.

The Chairman: I simply wanted to say that witnesses that have appeared before us, particularly with respect to Bill C-55, have expressed much concern about our trying to turn people around too fast. People are concerned that genuine refugees will be endangered. I know that you do not want to get into that part of it. You have given us some rather horrendous examples of the sort of delays that have cost you a great deal of money because there was no determination process. That is another aspect of the problem. Would you consider it fair to say—and I wonder whether you have argued this with the government; I am sure you have—that your liability in any case should be limited to 48 hours' or 72 hours' detention period and that any delay beyond that time for any reason, be it humanitarian or bureaucratic, should be the responsibility of the government? Have you made that case with the government?

Mr. van Westrener: Yes, repeatedly, and to no avail. This is our sixth year in this process.

Mr. Stringer: If I might add some detail to that Madam Chairman, at the point in 1984 when we decided to suspend further payments for detention costs, we let that go for a year and a half. In mid-1986 we came to the government in negotiations and proposed that, to show our goodwill and to try to solve this problem, we would pay at that time all of our outstanding debts up to a maximum of 72 hours in each detention case until the new legislation brought in a maximum period of 72 hours. We proposed to negotiate after that time anything that might have been left over. The government, however, refused to accept that, so we are still in the same position where we are withholding payments.

The Chairman: You have never considered challenging the right of the government to do this on a legal basis?

Mr. Stringer: The government has made it quite clear to us and to our legal people that these provisions are there in the Immigration Act of 1976.

The Chairman: But a lot of things in a lot of statutes have been challenged quite successfully.

Mr. van Westrener: Our legal advisers have told us that the way the law stands, we have no chance. Whether it be unjust or punitive, it is there in the law.

Senator Nurgitz: There is one means by which to take proceedings to dispute the claim of the department. This method is delineated in the 1976 act.

[*Traduction*]

M. van Westrener: Oui. La question de l'amende peut maintenant être divisée entre ceux qui devraient éventuellement payer en cour et les autres. Nous pourrions continuer à nous accommoder de cela. Toutefois, je suis toujours d'avis que nous ne devrions pas être tenus responsables de ces coûts, après avoir agi de bonne foi pendant 72 heures—de préférence pendant 48 heures. Deux jours ou 48 heures devraient suffir amplement pour rendre une décision.

Je crois que nous avons exposé nos trois points principaux. Premièrement, nous espérons que les sénateurs sont d'accord avec nous. Deuxièmement, s'ils peuvent nous venir en aide, nous leur en serions très reconnaissants.

La présidente: Je voulais simplement dire que certains témoins qui ont comparu devant nous, surtout à l'égard du projet de loi C-55, se sont dit très inquiets que nous essayions de renvoyer les gens trop rapidement. Certains craignent que les véritables réfugiés ne soient menacés. Je sais que vous ne voulez pas aborder cette question. Vous nous avez donné quelques exemples plutôt horribles du genre de retards qui vous ont coûté beaucoup d'argent faute de processus de reconnaissance. Il s'agit là d'un autre aspect du problème. Estimeriez-vous juste de dire—et je me demande si vous en avez parlé avec le gouvernement et je suis convaincue que vous l'avez fait—que notre responsabilité devrait se limiter à la période de détention de 48 à 72 heures et que toute prolongation subséquente pour pour quelques raisons, humanitaires qu'elles soient humanaites ou administratives, devrait être imputée au gouvernement? Avez-vous fait valoir cet argument devant le gouvernement?

M. van Westrener: Oui, à plusieurs reprises et sans succès. Cela fait six ans que nous essayons.

M. Stringer: Si vous me permettez d'ajouter quelques précisions à ce sujet, madame la présidente, au moment où en 1984 nous avons décidé de suspendre tout autre paiement à l'égard des coûts de détention, nous avons laissé aller les choses pendant un an et demi. Au milieu de l'année 1986, nous avons négocié avec le gouvernement et nous avons proposé, pour prouver notre bonne volonté et tenter de résoudre ce problème, de régler toutes nos dettes en suspens jusqu'à un maximum de 72 heures en attendant que la nouvelle mesure législative introduise une période maximale de 72 heures. Nous avons proposé de négocier après cela tout ce qui aurait pu avoir été laissé de côté. Le gouvernement a toutefois refusé d'accepter cela de sorte que nous continuons à retenir les paiements.

La présidente: Vous n'avez jamais songé à contester devant les tribunaux le droit du gouvernement d'agir ainsi?

M. Stringer: Le gouvernement nous a clairement fait savoir ainsi qu'à nos experts juridiques que ces dispositions figurent dans la Loi sur l'immigration de 1976.

La présidente: Mais on a eu très souvent gain de cause pour de nombreuses contestations, dans un grand nombre de lois.

M. van Westrener: Selon nos conseillers juridiques, nous n'avons aucune chance avec la loi actuelle. Que ce soit injuste ou malheureux, ces dispositions figurent dans la loi.

Le sénateur Nurgitz: Il existe un moyen de contester la revendication du ministère. Et ce moyen est prévu dans la loi de 1976.

[*Text*]

The Chairman: Are you referring to some kind of administrative appeal?

Senator Nurgitz: I believe it is an objection to the minister.

The Chairman: That is not very good.

Mr. van Westrener: We have now been taken to court by the Department of Justice on five outstanding invoices, which are quite small; they are in the order of $2,000 or so. Five carriers have now been taken to court over some of the invoices going back to 1984 that have not been paid. Our lawyers have told us that the prospects do not look good and that is why we are here. We want at least to get justice in the future. We will pay up past debts, but at least from now on, perhaps things can be more equitable from our point of view. We were so happy with Bill C-55, but Bill C-84 has watered down the matter again. At any rate, that is the gist of our humble request to senators today.

The Chairman: Thank you for appearing, Mr. van Westrener. We have certainly heard your words of prayer.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

La présidente: Faites-vous allusion à quelque appel administratif?

Le sénateur Nurgitz: Je crois qu'il s'agit de la formulation d'une objection au ministre.

La présidente: Cette solution n'est pas très bonne.

M. van Westrener: Le ministère de la Justice nous poursuit à l'heure actuelle devant les tribunaux pour cinq factures impayées dont les montants sont très infimes; ils s'agit de factures d'environ 2 000 $. Cinq transporteurs ont été cités à procès pour des factures impayées remontant à 1984. Nos avocats nous disent que les chances ne sont pas très bonnes et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici. Nous voulons au moins que justice soit faite à l'avenir. Nous paierons nos dettes passées, mais au moins, à partir de maintenant, nous estimons que les choses pourraient peut-être être plus justes. Nous étions très heureux du projet de loi C-55, mais le projet de loi C-84 est venu de nouveau édulcorer toute l'affaire. De toute façon, il s'agit là de l'essentiel de l'humble demande que nous présentons aux sénateurs aujourd'hui.

La présidente: Je vous remercie d'avoir comparu, monsieur van Westrener. Il n'y a pas de doute que nous avons entendu votre prière.

Le comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Association of Airline Representatives in Canada:

Mr. Peter van Westrener, Chairman;
Mr. Gordon J. Stringer, Ottawa Manager.

De l'Association des représentants des lignes aériennes au Canada:

M. Peter van Westrener, président;
M. Gordon J. Stringer, gérant (Ottawa).

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 24, 1988

Issue No. 59

Fifteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

Second proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 24 février 1988

Fascicule nº 59

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Deuxième fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

28925—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Corbin. (*February 24, 1988*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui d l'honorable sénateur Corbin. (*le 24 février 1988*)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6(*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*) et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10, 11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 24, 1988
(81)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witness:

Professor David Beatty, University of Toronto.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 begin consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The witness made an opening statement and answered questions.

The Chairman made a statement.

At 4:00 p.m., the Committee proceeded *in camera.*

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 FÉVRIER 1988
(81)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présentes: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M[mes] Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoin:

M. David Beatty, professeur, Université de Toronto.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de Loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence;

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, datée du 11 février 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Le président fait une déclaration.

À 16 heures, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 24, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill and to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

Honourable senators, we are very pleased to welcome back this afternoon Professor David Beatty of the University of Toronto. At the outset Professor Beatty proposes to speak to us in general terms, directing his comments in the first instance to Bill C-55. He then proposes to take a few minutes just to set the background for the comments he wishes to make. I think it would be useful to allow him to make those remarks at the outset. If there are any questions for clarification, by all means please ask them. At the conclusion of our discussions and questions with regard to Bill C-55, he will have some comments to make with respect to Bill C-84 which has been referred back to our committee.

Professor Beatty, welcome, and please proceed.

Professor David Beatty, University of Toronto: Thank you for giving me this opportunity to come to speak to you again, this time primarily on the constitutionality of Bill C-55. At the end of my remarks I will have some comments to make about Bill C-84 and, in particular, the minister's responses to the amendments proposed by the Senate.

I want to emphasize, as I did when I was here in the fall, that I am not formally associated with any group that has appeared or will appear before you. My sole purpose in coming here is to advise you on what I think are the most serious constitutional deficiences of Bills C-55 and C-84.

As Senator Neiman indicated, I would like to talk at some length at the beginning. I apologize for that, but I want to try to explain to you, as clearly as I can, the nature of constitutional review. It seems to me that only if you know clearly how the Charter works can you understand why Bill C-55 is unconstitutional and why you have a constitutional duty to refuse to pass this bill without substantial amendments which would provide for a full oral hearing on the merits and an opportunity for meaningful review.

As I move through the structure of my remarks, I will be happy to entertain questions. However, if your questions go beyond that, I should like to hold them until you have heard the story I have to tell.

At the outset I would like to outline the nature of a piece of constitutional litigation and then, with that understanding,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h pour étudier le projet de loi C-55 modifiant la Loi de 1976 sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, ainsi que la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, du 11 février 1988, et le message de la Chambre des communes du 3 février 1988 concernant certaines modifications au projet de loi C-84 modifiant la Loi de 1976 sur l'immigration et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

Honorables sénateurs, nous avons le grand plaisir d'accueillir à nouveau cet après-midi le professeur David Beatty, de l'Université de Toronto. Le professeur Beatty a l'intention de faire un exposé général sur le projet de loi C-55, après avoir établi le contexte dans lequel s'inscriront ses commentaires. Ensuite, vous pourrez lui poser vos questions. Lorsque nous en aurons terminé avec le projet de loi C-55, il nous dira quelques mots sur le projet de loi C-84, qui a été renvoyédevant notre comité.

Professeur Beatty, vous avez la parole.

Le professeur David Beatty, Université de Toronto: Je vous remercie de m'accueillir à nouveau pour discuter de la constitutionnalité du projet de loi C-55. Lorsque j'aurai terminé mon exposé, j'aimerais faire quelques commentaires sur le projet de loi C-84, notamment sur la réponse du ministre aux amendements proposés par le Sénat.

Je tiens à souligner, comme je l'ai fait à l'automne, que je ne suis associé à aucun groupe ayant déjà témoigné devant vous ou ayant l'intention de le faire. Le seul but de ma comparution d'aujourd'hui est de vous donner mon avis sur ce que j'estime être de graves carences constitutionnelles des projets de loi C-55 et C-84.

Comme l'a dit la sénatrice Neiman, je voudrais commencer par faire un exposé qui sera assez long, je m'en excuse àl'avance, pour vous expliquer le plus clairement possible comment on détermine la constitutionnalité d'une loi. Il est en effet indispensable de bien saisir comment s'applique la Charte pour comprendre non seulement la nature anticonstitutionnelle du projet de loi C-55, mais aussi pourquoi vous avez le devoir de le rejeter tant que n'y auront pas été intégrées des modifications profondes prévoyant la tenue d'audiences orales complètes et une procédure valable de révision des décisions.

Si vous souhaitez obtenir des précisions en cours de route, je serai très heureux d'essayer de vous les fournir. Par contre, si vous souhaitez me poser des questions de fond, je préférerais que vous les réserviez pour la fin, lorsque vous aurez entendu toute mon argumentation.

Pour commencer, je vais expliquer comment peut se présenter un litige constitutionnel important, ce qui vous permettra

[*Text*]

work through how Bills C-55 and C-84 would fare under the process as I will describe it.

When I think about constitutional review, judicial review or the Charter, I think of a conversation. I think of a conversation between the lawmakers and an individual or group of individuals who claim that one or more of their rights or freedoms has been infringed; a conversation between those people and the lawmakers who enacted or declared the rule or the law that is under review to be law.

In every case of judicial review the conversation can be divided into two parts. In the first part the claimant must show that a rule or a law limits some right or freedom. For example, in the Morgentaler case—the most recent decision that has had some publicity, which I think is relevant to Bills C-55 and C-84—Dr. Morgentaler was required to show that section 251 of the Criminal Code limited the rights of women—in that case, their right not to be deprived of their liberty and security except in accordance with the principles of fundamental justice.

In this first part of the conversation, the critical part, I think, is the complainant's obligation to encourage the court to define the right or freedom. In the Morgentaler case that related to Section 7, which we will be talking about at length today. The critical part of this first phase of the conversation is to define the right or freedom in a way which will provide protection for the entitlement, behaviour or activity that the complainant or applicant wants to claim or pursue.

We come then to the second stage. Assuming that the complainant is successful in showing the law limits a right or freedom—not a violation; all you have to do is show that the law limits a right or freedom—the onus or the carriage of the conversation will then pass to the lawmaker. The lawmaker will be required to demonstrate that it was reasonable to have passed this law which limits rights or freedoms.

To carry off this second, what I would call "justificatory", phase of the conversation, the courts are very clear on what a lawmaker must establish. The Supreme Court of Canada has said that there is a fourfold task which lawmakers must meet if they are to justify a law which, at its face, appears to limit rights and freedoms in the Constitution. Those four tests are as follows: First, the lawmaker must show that the purpose of the law is a pressing and substantial one. As it turns out, the court has been telling us that this test is a very easy test to satisfy. On almost no occasion has the court told lawmakers that the purposes they are endeavouring to pursue or further are unconstitutional. In my view, given the parliamentary tradition of this country, that is appropriate. It would seem to me to be an extraordinarily arrogant thing for nine unelected people to do—that is, to tell the people and their representatives that they could not pursue certain objectives. This turns out to be a very narrow test.

The other three tests which the court has identified all focus on the means—not on the purpose, but on the means—by which purposes are being accomplished, and the court has labelled these "principles of proportionality." The three principles are as follows: The first is called "rational connection." This principle says that the law must be crafted in a way that

[*Traduction*]

de mieux analyser les projets de loi C-55 et C-84 dans ce contexte.

Quand on parle d'étude constitutionnelle ou d'application de la Charte, on peut envisager cela comme une conversation entre une personne ou un groupe prétendant qu'on a porté atteinte àcertains de ses droits et libertés, et le législateur qui aurait formulé et adopté la loi à l'origine du litige.

Dans toute affaire de cette nature, l'argumentation doit être présentée en deux étapes. Premièrement, le plaignant doit montrer qu'un règlement ou une loi limite certains de ses droits ou libertés. Par exemple, dans l'affaire Morgentaler, qui vient de faire l'objet d'un arrêt déjà célèbre pouvant s'appliquer aux projets de loi C-55 et C-84, Dr Morgentaler a dû montrer que l'article 251 du Code criminel limite les droits des femmes, notamment celui de ne pas être privées de leur liberté et de leur sécurité, sauf conformément aux principes de justice fondamentale.

Dans le premier volet de la conversation que j'évoquais plus tôt, et qui est déterminant, le plaignant est obligé de faire définir le droit ou la liberté en question par la Cour. Dans l'affaire Morgentaler, il s'agissait de l'article 7, dont nous reparlerons longuement cet après-midi. Ce qui rend ce premier volet de la procédure tout à fait critique est qu'il porte sur la définition du droit invoqué, de manière à ce qu'il protège l'action ou le comportement du plaignant.

Si celui-ci parvient à prouver que la loi limite un droit ou une liberté — il n'est pas nécessaire qu'il y ait violation, il suffit qu'il y ait une limite — on arrive au deuxième volet de la conversation, où c'est le législateur qui prend la parole. En effet, ce dernier va être obligé de prouver qu'il était raisonnable d'avoir adopté cette loi qui limite un droit ou une liberté.

Pour franchir cette étape que j'appellerai «justificatoire» de la conversation, les tribunaux ont très clairement défini ce qu'ils attendent du législateur. En effet, la Cour suprême a établi quatre critères que le législateur doit respecter pour justifier une loi qui, à première vue, semble limiter les droits et libertés protgégés par la Constitution. Premièrement, le législateur doit montrer que la loi en question correspondait à un objectif pressant et important. Ce critère est très facile à respecter car la Cour n'a presque jamais dit au législateur que les buts visés par une de ses lois étaient anticonstitutionnels, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal, étant donné le régime parlementaire dans lequel nous vivons. Il me semblerait en effet suprêmement arrogant que neuf personnes non élues disent aux représentants du peuple qu'ils ne peuvent pas oeuvrer pour atteindre certains objectifs. Ce critère n'a donc rien de très exigeant.

Les trois autres critères identifiés par la Cour portent tous sur les moyens par lequel l'objectif est atteint, non sur l'objectif lui-même. Il s'agit de ce que la Cour a appelé les «principes de proportionnalité». Le premier est le principe du «lien rationnel», ce qui signifie que le texte de loi lui-même doit être rationnellement relié aux objectifs visés par le législateur. Le

[*Text*]

it is rationally connected to the objectives the lawmaker is seeking to pursue. Second, the laws must be drafted so that they impair rights and freedoms as little as possible. Third, there must be a measure of proportionality between the social benefits of the proposed law and the limits on the rights and freedoms of the individuals affected.

That, then, is the structure of all constitutional conversations. It is a dialogue. It is a debate in which, in the first part of the dialogue, individuals show that a law limits some right or freedom under the Charter. Then, in the second stage, the conversation shifts and the lawmaker tries to justify the reasonableness of that limit based on the four tests I have just identified.

On that structure, people who want to challenge the constitutionality of Bills C-55 or C-84, have to show that they limit some right or freedom in the Charter. From the evidence that has been presented before both the House of Commons committee and your committee, it is clear that the primary claim of those opposed to both of those bills is that it infringes the right set out in Section 7 of the Charter. That is the provision which guarantees all individuals—and I underline the word "all"; not just refugee claimants but all individuals—the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

There are other sections in the Charter that can be raised in relation to Bills C-55 and C-84. There is Section 8, the search and seizure provision; Section 9, the arbitrary detention provision; Section 10, the right to counsel; and Section 15, the equal benefit and protection of the law. However, I will not touch on those except in passing. Section 7 will clearly be the major focus of any constitutional challenge, and I want to concentrate on that.

In the time allotted, I cannot possibly go through the bill line by line, and it is my view that it is more important that you understand the nature and structure of a constitutional conversation with respect to one provision in the Charter, and you can then apply this analysis to the other sections as they are addressed to you by other witnesses who have appeared or will appear before you. When I have concluded my remarks, we can talk about those in the question period that follows.

I have said that the major focus will be on Section 7. I have said that in the first part of any constitutional conversation, critical to this initial phase, is the definition of the right or freedom at issue. Section 7 is a funny section. I tell my classes that it is a 30-word right. It is not a three-word right like "freedom of association", or "freedom of expression" which are easy to get your tongues around. This is a 30-word right and it is single right.

The court has said, in a case called "Operation Dismantle", that this is an integrated, unified right, and the way to read it is that it is a right not to be deprived of your life, your liberty or your security of the person except in accordance with the

[*Traduction*]

deuxième est que la loi doit être rédigée de manière à déroger le moins possible aux droits et libertés. Le troisième est qu'il doit y avoir une certaine proportionnalité entre les avantages sociaux de la loi considérée et les limites qu'elle impose aux droits et libertés de citoyens.

Voilà donc les éléments que doit comprendre toute conversation constitutionnelle, laquelle doit être un véritable dialogue au cours duquel le plaignant montre qu'une loi limite les droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte, et le législateur essaie ensuite de justifier cette limite, au moyen des quatre critères que je viens d'identifier.

Quiconque voudra contester la constitutionnalité des projets de loi C-55 ou C-84 devra donc, de la même manière, montrer qu'ils limitent certains droits ou libertés. Les témoignages recueillis par le Comité de la Chambre des communes et par votre propre comité montrent que le principal argument des opposants à ces projets de loi est qu'ils entravent les droits protégés par l'article 7 de la Charte. Il s'agit de l'article garantissant à «chacun», c'est-à-dire à tout le monde et pas seulement aux candidats au statut de réfugié, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, auquel il ne peut être porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

D'autres dispositions de la Charte pourront être invoquées à l'encontre des projets de loi C-55 et C-84, notamment l'article 8 sur les fouilles, perquisitions ou saisie l'article 9 sur la détention ou l'emprisonnement arbitraires, l'article 10 sur le droit à l'assistance d'un avocat, et l'article 15 sur l'égalité devant la loi et la protection égale de la loi. Je n'ai cependant pas l'intention de m'arrêter longuement sur ces divers articles, car c'est manifestement l'article 7 qui constituera la pierre angulaire de toute cause portant sur la constitutionnalité de ces projets de loi.

Je n'ai pas le temps de présenter ici une argumentation complète sur toutes les dispositions pertinentes du projet de loi; de toute façon, j'estime qu'il est plus important de vous faire comprendre la nature et la structure du dialogue constitutionnel concernant un seul article de la Charte, et vous pourrez ensuite appliquer la même analyse aux autres. Lorsque j'aurai terminé mon exposé, nous pourrons discuter de ces autres dispositions durant la période des questions.

Jai dit que mon argumentation porterait essentiellement sur l'article 7, et j'ai également dit que le premier volet de tout dialogue constitutionnel, qui revêt une importance critique, consiste à définir le droit ou la liberté en cause. L'article 7 est un article bizarre. Ce n'est pas un article définissant simplement un droit ou une liberté comme «liberté d'association» ou «liberté d'expression», c'est un article qui a besoin d'une trentaine de mots pour définir son objet. Il ne porte que sur un seul droit global mais il a fallu une trentaine de mots pour le définir.

Dans l'arrêt sur l'Opération démantèlement, la Cour a déclaré que le droit dont il s'agit est intégré et unifié, ce qui signifie qu'il faut considérer en totalitéque l'individu a le droit de ne pas être privé de la vie, de la liberté ou de la sécurité de

[*Text*]

principles of fundamental justice. You have to do all of that in one breath. This is not like two different sets of rights, one being life, liberty and security of the person and the other being principles of fundamental justice; it is all one integrated right. Even though it is a long right, we have a pretty good idea of what this right means.

Four decisions have been handed down by the Supreme Court of Canada on the meaning of these words. One case was Operation Dismantle, when a group challenged the testing of the cruise missiles. Another case was a reference concerning section 94 of the Motor Vehicles Act in British Columbia, which provided for an absolute liability offence of driving without a licence, even though one did not know one's licence had expired. Attached to that offence was a mandatory penalty of imprisonment for one week. Another was the Singh case, about which senators have heard a great deal; and the fourth is the Morgentaler case. In each of these cases, the Supreme Court has had something to say about what these words "life, liberty and security of the person" and "principles of fundamental justice" mean. You can think of the definition of section 7, when the court in these four cases is telling us what these words mean. These are big, umbrella words—these are great, big strokes that Jean Chrétien, Roy McMurtry and Roy Romanow played with in the kitchen. These are big words that incorporate a whole lot of particular entitlements.

Take an easy right—think of freedom of expression. The courts have been telling us, for example, that freedom of expression includes picketing, a more particular iteration of expression. The court has told us that freedom of expression includes advertising, also a more particular iteration of expression. So, too, in section 7, the courts have been telling us the meaning of "security of the person", "liberty" and "principles of fundamental justice".

Let me give you a quick catalogue of what the court has told us about the meaning of these words. As to the meaning of "security of the person" handed down in the Singh case, let me say that some people in the Ministry of Justice, in particular, for reasons I will get into in a moment, may think there is some difference between the two sets of judgments in that case. One set focused on the Bill of Rights and one focused on the Charter. In my view, these people are misreading the judgment. There is a difference, obviously, in that the two judgments were found differently—one was found on the statute and one on the Constitution—but for your purposes I will indicate that these judgments are at one and will tell you that these bills are unconstitutional.

Justice Wilson in her judgment on Singh talks about whether a liberal or a narrow interpretation ought to be given to the words "life, liberty and security of the person". She says she is not going to decide it in Singh, but she does say that "security of the person" must encompass freedom from the threat of physical punishment or suffering as well as freedom from such punishment itself. Morgentaler was clear on this point and picked up the idea that one does not have to show that one's right to the security of the person has been limited. One does not have to show that it has actually been limited; a threat is enough. Morgentaler goes beyond that. Morgentaler

[*Traduction*]

sa personne sauf en conformité avec les principes de la justice fondamentale. Il est important de considérer que cela est un tout. Autrement dit, il ne s'agit pas, d'une part, du droit à la vie, à la libertéet à la sécurité de la personne et, d'autre part, du droit à bénéficier des principes de la justice fondamentale. Non, les deux choses vont ensemble, et il n'est pas difficile de comprendre ce qu'elles signifient.

La Cour suprême du Canada a déjà rendu quatre arrêts précisant le sens de cet article. L'un concernait l'Opération démantèlement, au cours de laquelle un groupe avait contesté le droit d'effectuer au Canada des essais du missile de croisière. Un autre concernait un renvoi relatif à l'article 94 de la Loi de la Colombie-Britannique sur les véhicules àmoteur, selon lequel toute personne conduisant sans permis valide était absolument coupable d'une infraction, même si elle ignorait que son permis était arrivé à expiration. De ce fait, la personne était passible d'une peine d'emprisonnement obligatoire d'une semaine. Le troisième arrêt est celui de l'affaire Singh, dont les sénateurs ont beaucoup entendu parler, et le quatrième celui de l'affaire Morgentaler. Dans chaque cas, la Cour suprême a précisé le sens des mots «vie, liberté et sécurité de la personne» et «principes de justice fondamentale». Ces termes sont de nature très générale et recouvrent beaucoup de choses; lorsque Jean Chrétien, Roy McMurtry et Roy Romanow se sont réunis dans leur cuisine, ils ont joué avec des concepts très importants, c'est le moins que l'on puisse dire.

Prenons un droit simple à comprendre, le droit à la libertéd'expression. Les tribunaux ont déclaré que la libertéd'expression englobe, entre autres choses, le droit d'établir des piquets de grève et le droit de faire de la publicité, c'est-à-dire deux formes d'expression particulières. De même, pour l'article 7, ils ont dit quel est le sens de «sécurité de la personne», de «liberté» et de «principes de justice fondamentale».

Voici, brièvement, ce que nous a dit la Cour à ce sujet. En ce qui concerne «sécurité de la personne», nous pouvons examiner les décisions de l'affaire Singh, mais je m'empresse de dire que certaines personnes, notamment du ministère de la Justice, estiment qu'il y a une différence entre les deux décisions, pour des raisons que je préciserai dans un instant. La première décision portait sur la Déclaration des droits et l'autre sur la Charte. À mon sens, les personnes qui disent qu'il y a une différence entre les deux commettent une erreur d'interprétation. Bien sûr, il y a une différence dans la mesure où l'une décision était fondée sur la Loi et l'autre sur la Constitution mais, en ce qui vous concerne, les deux décisions ne font qu'une et obligent à conclure que les projets de loi sont anticonstitutionnels.

Dans sa décision sur l'affaire Singh, Mme le juge Wilson se demande s'il convient d'interpréter de manière restreinte ou étendue les mots «vie, liberté et sécurité de la personne». Elle conclut qu'elle ne prendra pas de décision à ce sujet dans l'arrêt Singh mais elle précise que «sécurité de la personne» doit englober le droit non seulement de ne pas subir de peine ou souffrance physique, mais aussi de ne pas en être menacé. Morgentaler a précisé cette notion en reprenant l'idée qu'il n'est pas nécessaire de prouver que le droit de l'individu à la sécurité de sa personne a été limité. Il suffit de montrer qu'une menace existe à ce sujet. De fait, Morgentaler est allé encore

[*Text*]

says that a threat to the security of the person can be a threat to one's mental wellbeing. Therefore, the court has now said that a law which generates serious psychological trauma constitutes a limit to one's security of the person. The court has also said in the motor vehicle reference that a clear limitation on a person's liberty is incarceration or imprisonment.

Let me talk about Bill C-55 with respect to liberty and security of the person. It seems to me, on the basis of the evidence before both your committee and the Commons committee, that people who are going to challenge this law, if it is enacted, will have no difficulty in establishing that Bill C-55 does threaten the liberty and security of the person of numerous people who want to make refugee claims at our doors. It seems unavoidable that, as presently drafted, various procedures included in Bill C-55 will threaten the liberty and security of the person of large numbers of refugee claimants who are, for example, declared to be ineligible under paragraph 48.01(1)(*b*), declared to be security risks under paragraph 48.01(1)(*e*), declared to be second-time claimants under 48.01(1)(*c*) and who, under section 83, have a very limited access to review of those decisions.

Let me focus on those caught by the eligibility scheme under paragraph 48.01(1)(*b*). The evidence of many witnesses has been that by denying the witnesses the opportunity to have their refugee claims determined on the merits, this procedure will allow many claimants to be sent back to situations where there is a very real threat of their being punished, of their suffering physically or psychologically, or of their being physically detained.

Let me provide you with the examples that I have picked up out of the evidence that has been presented before your committee and the parallel committee of the Commons. I think there is a real threat of refoulement that is contained in the procedures that include screens like the eligibility screen. Even though a country complies with Article 33 of the Convention, it may well be that the country is not safe—that is, that it still does represent a threat to the security of an individual claimant. If, for example, the third country has a refugee determination process such as that established under Bill C-55, it has a screen in it and so denies refugee claimants an opportunity to make their claims on the merits; they can be sent back to the country they are fleeing from. My understanding is that senators have received a brief from the Canadian Bar Association, and this point is picked up in their paragraph 56(b). There is a serious possibility, because of these screens and because of denying people a full hearing on the merits, that people can be put into orbit, to use the lingo of the trade. We see an example of that in the case of Mohammad yesterday—he was put into orbit. This causes psychological trauma to be imposed on people. The Morgentaler case tells the Deputy Attorney General of this country that that is a threat to the security of the person of such people.

What if the refugee determination process of the third country is defective like ours was before the Singh case; that is, that it does not guarantee a hearing on the merits? Another exam-

[*Traduction*]

plus loin en disant que la menace contre la sécurité de la personne peut simplement être une menace contre le bien-être psychologique. De ce fait, la Cour a maintenant déclaré qu'une loi produisant un traumatisme psychologique grave constitue une limite à la sécurité de la personne. Elle a également précisé, au sujet de la Loi sur les véhicules àmoteur,que l'incarcération ou l'emprisonnement constituent manifestement une limite à la liberté individuelle.

Examinons donc le projet de loi C-55 dans le contexte de la liberté et de la sécurité de la personne. Considérant les témoignages que vous avez reçus, il me paraît évident que quiconque voudra contester cette loi n'aura aucune difficulté à établir qu'elle menace la liberté et la sécurité de la personne des nombreux candidats au statut de réfugié. Il me paraît inévitable que les diverses procédures prévues par le projet de loi C-55, sous sa forme actuelle, menaceront la liberté et la sécurité de la personne d'un grand nombre de candidats au statut de réfugié, par exemple lorsqu'on décidera qu'ils sont irrecevables au titre de l'alinéa 48.01(1)(b), qu'ils constituent un danger au titre de l'alinéa 48.01(1)(e), qu'ils ont déjà été candidats auparavant au titre de l'article 48.01(1)(c), alors que leur droit de contester ces décisions aura été singulièrement limité par l'article 83.

Examinons le cas des personnes déclarées irrecevables au titre de l'alinéa 48.01(1)(b). Bon nombre de témoins ont dit qu'en privant les candidats au statut de réfugié du droit de faire examiner la légitimité de leur demande particulière, beaucoup seront renvoyés dans des pays où ils feront face àdes menaces très réelles de punition, de souffrance physique ou psychologique, ou de détention.

Prenons quelques exemples avancés par les témoins qui se sont présentés devant votre comité et devant celui de la Chambre des communes. À mon avis, le critère de recevabilité fait apparaître une menace réelle de refoulement des candidats. Même si un pays respecte l'article 33 de la Convention, il se peut fort bien qu'il ne soit pas complètement sécuritaire, c'est-à-dire qu'il représente quand même une menace pour la sécurité d'un candidat donné. Par exemple, si un pays tiers a mis en place une procédure de détermination du statut de réfugié comme celle prévue par le projet de loi C-55, cela signifie qu'il s'est doté d'un mécanisme de présélection empêchant les candidats d'obtenir une décision fondée sur leur cas particulier. On pourra tout simplement les renvoyer dans le pays qu'ils essaient de quitter. Si je ne me trompe, cet argument figure au paragraphe 56(b) du mémoire de l'Association du Barreau canadien. À cause de ces mécanismes de présélection qui empêchent les candidats de participer à une audience valable sur leur cas, on risque très sérieusement d'envoyer certaines personnes en orbite, comme disent les spécialistes. Exemple concret: ce qui est arrivé hier à Mohammad, qui a étémis en orbite. Cela représente un choc psychologique pour les personnes concernées. L'arrêt Morgentaler signifie pour le sous-ministre de la Justice qu'un tel choc constitue une menace àla sécurité de la personne.

Que se passera-t-il si la procédure de détermination du statut de réfugié du pays tiers est défectueuse, comme l'était la nôtre avant l'affaire Singh, c'est-à-dire si elle ne garantit pas

[*Text*]

ple may be a country that may not involuntarily repatriate refugees of a certain class—that is, it appears that they conform to Article 33 of the Convention—but the individuals may be under threat, and section 48.01 fails to allow individual circumstances to be considered. Even in circumstances where the third country allows the individual to stay, the individual may be under threats. In reference to examples that are set out in the Canadian Bar Association's brief, a refugee claimant who is declared ineligible under section 48.01 and who is allowed to remain in the third country may be exposed to external threats such as attacks on refugee camps. The example given in the amnesty reports was of Iranians suffering from this experience in Turkey. Refugee claimants who are declared ineligible and are sent back to third countries may suffer severe economic deprivation by being forced to live in refugee camps and not being allowed to work. They have inadequate housing and schooling and suffer the very real possibility of being incarcerated while they are in the third country. All of those examples, I think, allow for the possibility that that is all the claimant has to show to indicate that there is a threat to the security of his person. On that basis, people who attack Bill C-55 can confidently say that it entails a limit on the security of people who are declared to be ineligible, because of this leakage or slippage allowed by the legislation.

The second stage of the hurdle is for the claimant to say that not only is this element limiting, but that it is limiting in a way that is not in accordance with the principles of fundamental justice. The question then becomes, what are the principles of fundamental justice? Is this threat or limit on the security of the individual accomplished in a way that is in accordance with the principles of fundamental justice? In the Singh case and the motor vehicle case the court made it very clear that the principles of fundamental justice are very broad, that they go well beyond principles of procedural fairness or what lawyers like to call "principles of natural justice." I do not think one would have to go that far to successfully challenge Bill C-55 or Bill C-84 All that is needed are principles of natural justice or principles of procedural fairness.

Let me give four aspects of Bill C-55 which violate the principles of fundamental justice such that the people attacking the legislation would be able to say, "These limits, these threats to the security of a person are accomplished in a way that does not accord with the principles of fundamental justice." First, in the Singh case, Madam Justice Wilson made it very clear that the principles of fundamental justice include the opportunity to effectively challenge the case you have to meet. As I read Bill C-55, it does not allow claimants the opportunity to challenge effectively information or policies underlying the minister's decision or determination that the third country is a safe country for the individual. That violation of the principles of fundamental justice seems to me to be compounded by the lack of an effective opportunity to seek appeal or review of that decision. Similarly it seems to me that this bill does not provide a means effectively to challenge the

[*Traduction*]

une audience sur le dossier spécifique du candidat? Prenons le cas d'un pays qui ne rapatrie pas involontairement certaines catégories de réfugiés. Même s'il semble se conformer à l'article 33 de la Convention, il place certains candidats dans une situation de menace, et l'article 48.01 empêche de tenir compte de leurs circonstances particulières. Même si ce pays tiers autorise un candidat à rester, celui-ci peut quand même faire l'objet d'une menace. Parmi les exemples avancés dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien figure celui d'un candidat au statut de réfugié qui est déclaré irrecevable au titre de l'article 48.01 et qui est autorisé à rester dans le pays tiers; il n'empêche qu'il peut fort bien être exposé à des menaces externes, par exemple à la menace d'attaques contre le camp de réfugiés où il se trouve. Exemple semblable figurant dans les rapports d'Amnistie: des Iraniens faisant face à la même situation en Turquie. Les candidats au statut de réfugiés qui sont jugés irrecevables et qui sont refoulés dans un pays tiers peuvent également souffrir de privations économiques graves en étant obligés de vivre dans des camps de réfugiés et en n'ayant pas le droit de travailler. Ils sont logés de manière inadéquate, n'ont pas accès à des services d'enseignement appropriés et font face à de réelles possibilités d'incarcération. Tous ces exemples prouvent qu'il suffira aux candidats de montrer que ces possibilités existent pour que la Cour déclare que la sécurité de leur personne est menacée. De ce fait, les gens souhaitant contester le projet de loi C-55 n'auront aucun mal à dire que celui-ci limite la sécurité des personnes jugées irrecevables.

Le deuxième obstacle que peut soulever le candidat consistera à dire non seulement que cette procédure limite la sécurité de sa personne, mais aussi qu'elle le fait d'une manière qui n'est pas conforme aux principes de la justice fondamentale. Question qui se pose alors: quels sont ces principes de la justice fondamentale? Dans l'affaire Singh et dans celle de la Loi sur les véhicules à moteur, la Cour a clairement indiqué qu'ils sont de nature très générale et vont bien au-delà de simples questions de procédure, ou de ce que les juristes appellent les «principes de justice naturelle». Je ne pense pas qu'il serait nécessaire d'aller aussi loin pour faire invalider les projets de loi C-55 ou C-84. À mon sens, il suffirait d'invoquer des principes de justice naturelle ou des principes d'équité procédurale.

Voici quatre aspects du projet de loi C-55 qui sont tellement contraires aux principes de justice fondamentale que toute personne contestant le projet de loi n'aura aucun mal à dire: «Ces limites, ces menaces à la sécurité de la personne sont obtenues d'une manière qui n'est pas conforme aux principes de la justice fondamentale». Premièrement, dans l'affaire Singh, Mme le juge Wilson a clairement indiqué que les principes de justice fondamentale comprennent la possibilité de contester efficacement les limites que l'on veut imposer. Or, d'après moi, le projet C-55 ne donne aux candidats aucune possibilité de contester efficacement les informations ou politiques qui fondent la décision du Ministre ou la détermination que le pays tiers est un pays sûr. Cette dérogation aux principes de la justice fondamentale me semble être aggravée par l'absence de tout mécanisme efficace pour faire appel de la décision. De même, il me semble que le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme pou

[*Text*]

minister's determination that the person is a danger to the public.

The second principle of fundamental justice identified in jurisprudence, which this legislation fails to respect, is the opportunity for an oral hearing on the merits. I think it is a very sterile and cramped reading of the Singh decision to say that the eligibility screen qualifies as an oral hearing. Madam Justice Wilson talks about an oral hearing for the purposes of cross-examination. She talks about the opportunity for the claimant to be able to state his or her case on the individual merits of his or her case. I would also refer the committee to—and this is where I think the two judgments in the Singh case are of one mind—the Beetz judgment. Even though Beetz talks about the Bill of Rights, he makes it very clear that the most important factors in determining the content of the principles of fundamental justice are the nature of the legal rights at issue and the severity of the consequences to the individual concerned; so that the more serious the consequences, the more essential the legal right at issue—and we are now talking about physical freedom and life—the more the requirements of natural justice escalate. So it seems to me that the combination of the eligibility screen in section 48 and the limit on access to review in section 83 exposes many claimants to the risk to the liberty and security of their person without any hearing on the merits.

The minimal protections offered in this bill offend the principles of fundamental justice—for example, the protections normally provided to have a case decided. There is no opportunity for people declared ineligible or to be a security risk, or to be second-time claimants, to have an appeal. There is a limited opportunity to seek leave for review. I would argue that these procedures are rendered illusory by the lack of time made available to prepare a case to review an adverse decision and by the provision which allows a minister to remove a person declared to be ineligible within 24 hours. To allow a person to be removed within 24 hours drains of all significance whatever marginal significance can be attached to the review procedures in section 83, because the person will already be out of the country and the threat to their security of person will be made very manifest.

In the Morgentaler decision the court made it very clear that if you make provisions for, in this case, a review, you have to set up procedures that make the review meaningful. The problem in the Morgentaler situation was that the government set up a committee system which operated in such a way as to frustrate the very purpose of the committee system, which was to protect the health of women. So too, with this legislation; if you set up a very inadequate procedure to begin with and then drain it of all meaning by allowing people to be set back into circumstances which could be of a very real threat to the security of the person, you have drained the procedures of any real meaning.

Finally, the last principle of fundamental justice which this bill offends relates to the principles and norms of international law. In the motor vehicle reference, Mr. Justice Lamer makes

[*Traduction*]

contester le Ministre s'il détermine que la personne constitue une menace pour le public.

Le deuxième principe de justice fondamentale identifié dans la jurisprudence et auquel déroge ce projet de loi concerne la possibilité de présenter oralement son argumentation. Prétendre que l'application du critère de recevabilité représente une audience orale participe à mon sens d'une interprétation stérile et timide de l'arrêt Singh, dans lequel Mme le juge Wilson parle d'une audience orale afin de permettre un contre-interrogatoire. Elle précise que le candidat doit avoir la possibilité de défendre lui-même sa cause. J'attire également l'attention du comité sur l'opinion du juge Beetz, et c'est dans ce contexte que j'affirme que les deux jugements de l'affaire Singh sont concordants. Même si le juge Beetz évoque la Déclaration des droits, il indique très clairement que les facteurs les plus importants à considérer pour établir ce que sont les principes de justice fondamentale sont la nature des droits juridiques en cause et la gravité des conséquences pour la personne concernée. Cela veut dire que, plus les conséquences sont graves et plus le droit juridique en cause est essentiel — et nous parlons maintenant de droit à la liberté et à la vie — plus les exigences en matière de justice naturelle doivent être rigoureuses. Or, j'ai l'impression que le critère de recevabilité prévu par l'article 48 et les limites imposées à l'accès à un mécanisme de révision par l'article 83 signifient que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne de nombreux candidats sera menacé sans que ceux-ci aient eu la possibilité de faire juger leur demande sur le fond.

Les protections minimes offertes par ce projet de loi portent également atteinte aux principes de justice fondamentale. Ainsi, les personnes jugées irrecevables, constituant un danger ou se présentant pour une deuxième fois n'auront pas la possibilité de se porter en appel. Leur droit à demander une révision de la décision sera également limité. D'autre part, ces procédures seront rendues illusoires par le peu de temps qui sera accordé pour préparer un dossier en révision et par le fait que le Ministre sera autorisé à refouler dans les 24 heures toute personne jugée irrecevable. Une telle possibilité de refoulement dans les 24 heures vide du peu de sens qu'elle pouvait avoir la procédure en révision de l'article 83, puisque la révision interviendra alors que le candidat sera déjà hors du pays et que la menace à la sécurité de sa personne aura déjà été concrétisée.

Dans l'arrêt Morgentaler la Cour a clairement indiqué que, si la loi donne le droit de faire réviser une décision, il faut que la procédure permette à cette révision de se faire sérieusement. Le problème qui se posait dans l'affaire Morgentaler était que le gouvernement avait mis en place un système de comités thérapeutiques dont le fonctionnement allait précisément à l'encontre de leur objectif même, protéger la santé des femmes. Ici aussi, l'établissement d'une procédure très inadéquate que l'on a ensuite vidée de tout sens en permettant que les candidats soient placés dans une situation telle que la sécurité de leur personne risque d'être gravement menacée va manifestement à l'encontre du but visé.

Finalement, le dernier principe de justice fondamentale auquel déroge ce projet de loi concerne les principes et normes du droit international. Dans l'affaire des véhicules à moteur,

[*Text*]

it clear that principles of fundamental justice go beyond principles of procedural fairness and natural justice to include some substantive rights. Lamer says that when you are looking for those substantive rights you look to our legal traditions, and those legal traditions incorporate both the common law and our international conventions.

Let me summarize. I think it is almost a certainty that those people who challenge Bill C-55 will be able to establish that the legislation, because of the slippage and leakage, threatens the security of people who will be caught by these screens, and it does so in a way that is not in accordance with the principles of fundamental justice, because it denies these people an oral hearing on the merits and a substantial review of any adverse decision made against them.

Given what I have said to this point, I would say that I have reached half-time in a constitutional conversation. What would happen now is that the conversation would shift to the government to justify the legislation. All I have said thus far is that this legislation limits the freedoms provided for in the Constitution, particularly the rights provided in section 7. I have not said that this legislation is unconstitutional. What I have said is that people have told you again and again that they will challenge this bill as a matter of constitutional law and that they have a very easy case to make. I would not set this legislation out as an example problem for first-year students in my constitutional law course, because it is too easy.

I do not want to digress, but let me say that there are other challenges which could be brought to different aspects of this bill: the credibility screen, the right to counsel, the 24-hour expulsion. Sections 8, 9, 10 and 15 of the Charter could be invoked. Let me list four challenges under section 15, and I will then move on to the second part of the conversation where it is time for the law-makers to talk. Bill C-55 denies refugee claimants the equal benefit and protection of the common law rules of natural justice, including the opportunity to state effectively one's case, the opportunity to seek judicial review and appeal and the right for a refugee to have an oral hearing on the merits of his or her claim. Some refugees do not get this entitlement; some of them do. That is a clear limit upon section 15. Perhaps we can justify it under section 1, but it is a clear limit.

Most importantly, in my opinion, for the integrity of a refugee determination process, in the absence of any uniform review or appeal process, the provisions of Bill C-55 have no guarantee that they will be applied equally and uniformly across the country. In that respect, I would refer you to the Canadian Bar Association's brief at paragraph 159 where the chairperson of the Immigration Appeal Board makes reference to the fact that, in the absence of a supervisory tribunal, there could be adjudicators in Atlantic Canada doing one thing, adjudicators in Toronto doing another, and adjudicators in Vancouver doing still another. That situation places a limit on refugee claimants in each of those places and on their entitle-

[*Traduction*]

Monsieur le juge Lamer a déclaré que les principes de justice fondamentale vont au-delà des principes d'équité procédurale et de justice naturelle et englobent certains droits substantifs. Pour déterminer la nature de ces droits substantifs, a-t-il précisé, il faut s'en remettre aux traditions juridiques, lesquelles sont fondées à la fois sur la common law et sur les conventions internationales.

En résumé, je suis presque certain que les personnes souhaitant contester le projet de loi C-55 parviendront à prouver que ses lacunes et carences représentent une menace pour la sécurité des personnes qui auront fait l'objet d'une présélection, et ce d'une manière qui n'est pas conforme aux principes de la justice fondamentale puisqu'elles n'auront pas la possibilité de défendre oralement leur cause ni d'obtenir une révision sérieuse de toute décision contraire àleurs intérêts.

À ce point de la conversation, je dirais que nous en sommes àla mi-temps, puisque la parole va maintenant être donnée au gouvernement, afin qu'il puisse justifier son projet de loi. Tout ce que j'ai dit jusqu'à présent est que le projet limite les libertés prévues par la Constitution, notamment les garanties énoncées à l'article 7. Je n'ai pas affirmé que le projet est anticonstitutionnel. Tout ce que j'ai dit, c'est que les gens qui voudront le contester sur le plan constitutionnel n'auront aucune difficulté à le faire. Je n'oserais même pas le soumettre ce projet à mes étudiants de première année en droit constitutionnel car il leur serait trop facile d'en trouver les failles.

Je ne veux pas m'écarter du sujet mais il me paraît important de souligner que d'autres arguments pourraient être avancés sur des aspects différents du projet de loi, notamment sur le critère de crédibilité, le droit aux services d'un avocat, et l'expulsion dans les 24 heures. On pourrait invoquer à ce sujet les articles 8, 9, 10 et 15 de la Charte. Voici par exemple quatre arguments qui pourraient être avancés en invoquant l'article 15, après quoi je passerai à la deuxième partie de la conversation, où c'est le législateur qui prendra la parole. Le projet de loi C-55 prive les candidats au statut de réfugié de la protection égale des règles de justice naturelle de la common law, notamment de la possibilité de présenter efficacement leur propre argumentation, de la possibilité de demander une révision judiciaire et de se porter en appel, et du droit de participer à une audience orale pour exposer leurs propres arguments. Certains réfugiés n'auront pas ce droit, d'autres l'auront. Cela représente manifestement une limite aux dispositions de l'article 15. Limite éventuellement justifiable au titre de l'article 1, mais limite quand même.

Carence encore plus importante, à mon avis, en l'absence de toute procédure uniforme de révision ou d'appel, les dispositions du projet de loi C-55 ne garantissent aucunement qu'elles seront appliquées également et uniformément dans tout le pays. J'attire à cet égard votre attention sur le paragraphe 159 du mémoire de l'Association du Barreau canadien, où le président de la Commission d'appel de l'immigration déclare qu'il pourrait y avoir des arbitres faisant une chose dans les Provinces atlantiques, une autre à Toronto et une autre encore à Vancouver, étant donné l'absence de tribunal de supervision. Cette situation représenterait une limite pour les candidats au statut de réfugié de ces régions, puisqu'elle limiterait leur droit à une

[*Text*]

ment to equal benefit and protection of the law. The only way that that can be remedied is by some supervisory body insisting that the law is applied uniformly.

Madam Chairman, we can talk about these things if the members of the committee would like to do so. I just want to signal to you the fact that I am concentrating on section 7 and, in particular, on how section 7 impacts on the eligibility screens and on the limited review. However, please do not think that this is the only flaw in the bill; but for me this is perhaps the most egregious flaw. What I am attempting to do is to leave with you an understanding of how constitutional adjudication works, and therefore what I am doing is simply focusing on these provisions and on section 7.

Half-time limits have been established; it will be the turn of the lawmakers to stand up in court and give affidavits, and they will be cross-examined on their affidavits. As I indicated at the beginning of my remarks, what their affidavits will talk about are the purposes of this bill and the means by which those purposes are being accomplished.

When we talk about purposes, it is clear what the purposes of Bill C-55 are—and indeed the same purposes apply for Bill C-84. The purposes are, first, access to a refugee determination process for genuine refugees in accordance with our international obligations. Indeed, as I read Bouchard's remarks, he says that that is the primary purpose of this bill. Therefore the primary purpose of the bill is access to a refugee determination process for genuine refugees.

The secondary purpose of the bill is the deterrence of abusers and security risks. I think it is clear that every court in the land would uphold those legitimate purposes. I think it is clear that a court would say that it is perfectly proper for Parliament to endeavour to strike a balance between those two purposes.

With respect to the means—and by that I mean the way in which Parliament has chosen to accomplish these purposes—I think it is also clear that the screens, the limits on review, the removal within 24 hours—all of these means—are designed to handle the cases which the government does not feel are genuine claimants as expeditiously and as cheaply as possible. The intent is to clear up the backlog and to prevent a future backlog by limiting hearings on the merits to cases not caught by one of the screens. Therefore the intent is to try to streamline and make more effective the administrative process by denying certain people the full opportunity to state their claim.

If this is the justification that the government offers in defence of these procedures, I can guarantee you that nothing is more certain than that they will fail. If we know anything about what will not constitute a justification for limiting a person's rights under section 7, it is a defence or a justification of administrative cost, convenience or efficiency. In both *Singh* and again in the B.C. Motor Vehicle reference, administrative convenience was rejected as a sufficient basis on which to justify the serious infringement or threat to a person's section 7 rights of the kind that are involved in this bill. I will leave my

[*Traduction*]

protection égale de la loi. Le seul correctif envisageable serait d'établir un organisme de supervision chargé de veiller à l'application uniforme de la loi.

Si vous le souhaitez, madame la présidente, nous pourrons poursuivre tout à l'heure la discussion sur ces aspects du projet de loi. Dans mon exposé, je m'intéresse essentiellement àl'article 7, notamment à l'application de l'article 7 au critère de recevabilité et aux possibilités restreintes de révision des décisions. Ne croyez toutefois pas que cette carence soit la seule du projet de loi; simplement, à mon avis, c'est probablement la plus énorme. Comme mon objectif est de vous montrer comment pourrait être prise une décision sur la constitutionnalité du projet de loi, je pense qu'il est préférable d'aller jusqu'au bout du processus en me limitant à cet article 7.

Cela nous amène à la fin de la mi-temps; l'heure est venue pour le législateur de présenter son argumentation et d'être contre-interrogé. Comme je l'ai dit au début de mon exposé, son argumentation portera sur le but du projet de loi et sur les moyens employés pour l'atteindre.

Le but du projet de loi C-55, et c'est le même pour le projet de loi C-84, consiste d'abord et avant tout à mettre en place un processus de détermination du statut de réfugié àl'intention des candidats légitimes, conformément à nos obligations internationales. C'est en tout cas de cette manière que M. Bouchard l'a défini.

Le but secondaire du projet est de dissuader les candidats illégitimes et ceux constituant un danger. Je ne vois pas quel tribunal pourrait dire que ces buts sont inacceptables. N'importe quel juge dira qu'il est tout à fait normal que le Parlement s'efforce de trouver un équilibre entre ces deux objectifs.

En ce qui concerne les moyens, c'est-à-dire la méthode retenue par le Parlement pour atteindre ces buts, il est clair que les critères préalables, le droit limité à la révision d'une décision et les possibilités de refoulement dans les 24 heures sont destinés à permettre au gouvernement de régler le plus rapidement et au moindre coût possible les cas des candidats illégitimes. L'objectif visé est de liquider les dossiers en retard et d'en éviter de nouveaux en autorisant seulement les personnes qui n'auront pas été exclues par les tests préliminaires à avoir accès à une audience. Autrement dit, il s'agit de rationaliser un processus administratif, de façon à le rendre plus efficace, en privant certaines personnes du droit illimité de défendre elles-mêmes leur cause.

Si c'est ainsi que le gouvernement veut justifier ces procédures, je peux vous garantir qu'il court à l'échec. En effet, la jurisprudence nous apprend que s'il y a une chose qui n'est pas acceptable pour justifier l'imposition de limites aux droits des personnes au titre de l'article 7, c'est bien la volonté de réduire des coûts administratifs ou de rendre une procédure administrative plus efficace. Dans l'affaire Singh et dans le renvoi sur les véhicules à moteur de la Colombie-Britannique, la Cour a déclaré que l'objectif d'efficience administrative était insuffisant pour justifier une dérogation aussi grave que celle autori-

[*Text*]

notes with you, and contained in my notes is a passage in Lamer's judgment wherein Lamer indicates that the only time administrative convenience can justify limitations of the kind that we are discussing is in circumstances of natural disasters, outbreaks of war, epidemics and the like. Therefore if the justification is administrative cost and efficiency, there is nothing clearer in the courts' judgments dealing with section 7 than that they do not amount to a reasonable limit in a free and democratic society.

Therefore the procedures, the means, the screens, the lack of review employed by the drafters of Bill C-55 fail the Supreme Court's proportionality principles in two ways: they fail the first proportionality principles of *Oakes*. That is to say that these means are not even rationally connected to the primary purposes which the act is intended to effect, in the same way that in *Morgentaler* the court was able to look at the committee system and say that the committee system did not serve the purpose which section 251 of the Criminal Code was designed to accomplish—that is, to protect the health of the woman. The committee system interfered with that purpose. So it seems to me that the eligibility screen and the lack of review can be said to deny many genuine refugees the opportunity to have their claims adjudicated on the merits.

The same thing can be said—and I have already said it—with respect to the provision of seeking leave to review within 15 days. It is illusory under *Morgentaler* if the claimant can be sent out of the country within 24 hours. That is the third reason why these means will not satisfy the proportionality tests that the Supreme Court has articulated.

The second proportionality principle that I mentioned to you is sometimes called the least drastic means test. What it requires is that lawmakers must pursue their legislative objectives here, balancing as much as they can the interests of genuine refugees against the objectives of deterring abuse and security risks in a way that respects the rights and freedoms guaranteed in the Charter. Here all of the evidence that has been given before the committee of the House of Commons and before this committee is that the most reasonable alternative in order to accomplish this purpose is a well-designed initial hearing on the merits with provision for an impartial review or appeal. If there is need for an expedited process for claims that are manifestly unfounded or for which there is no credible basis, it can be done within the context of this two-step process.

Finally, I think it is certain that the Supreme Court of Canada would say that the procedures which violate our international obligations would not meet the proportionality principles enunciated also in *Oakes*. I am not an expert in international or refugee law, but it seems to me, from again reading the evidence that has been before you, that there are some parts of this bill which are enormously problematic in international law. It seems to me that the logic of Article 33 of the

[*Traduction*]

sée par ce projet de loi-ci aux droits prévus par l'article 7. Vous trouverez dans mon mémoire un extrait de l'arrêt dans lequel le juge Lamer indique que c'est seulement en cas de catastrophe naturelle, de guerre, d'épidémie ou de situation semblable que le critère d'efficience administrative peut justifier des limites semblables à celles dont nous parlons aujourd'hui. Donc, si l'argument du législateur est qu'il faut réduire les coûts administratifs ou accroître l'efficience du système, la Cour conclura qu'il ne s'agit pas de limites raisonnables dans une société libre et démocratique, la jurisprudence est on ne peut plus claire là-dessus.

Cela signifie que la procédure, les moyens, les critères préalables et l'absence de procédures de révision dérogent aux principes de proportionnalité établis par la Cour suprême. Premièrement, on ne respecte pas les principes énoncés dans l'arrêt Oakes, dans la mesure où les moyens employés ne sont même pas logiquement reliés au but primordial de la Loi. Si la Cour a pu déclarer dans l'affaire Morgentaler que le système de comités thérapeutiques ne correspondait pas au but visé par l'article 251 du Code criminel, qui était de protéger la santé de la femme, ce qui signifiait qu'il allait à l'encontre de ce but, il me semble que la Cour affirmera aussi que les critères de recevabilité et l'absence de procédure de révision privent bon nombre de réfugiés légitimes de la possibilité de faire juger leur demande sur le fond.

Le même argument vaut pour la disposition du projet de loi concernant la demande d'autorisation de révision dans les 15 jours. Considérant l'arrêt Morgentaler, cette procédure est totalement vide de sens si le candidat peut être expulsé du pays dans les 24 heures. C'est la troisième raison pour laquelle les moyens prévus par le projet de loi ne respectent pas les principes de proportionnalité énoncés par la Cour suprême.

Le deuxième principe de proportionnalité que j'ai mentionné est celui qu'on appelle parfois celui de la méthode la moins drastique. Il s'agit du fait que le législateur a le devoir d'agir de la manière qui respecte le mieux possible les droits et libertés garantis par la Charte, pour atteindre son objectif législatif, c'est-à-dire dans le cas qui nous intéresse, pour trouver un équilibre entre les intérêts des réfugiés légitimes et la nécessité de dissuader les candidats illégitimes et ceux qui présentent un danger au titre de la sécurité. Or, si on examine tous les témoignages recueillis par le Comité de la Chambre des communes et par votre propre Comité, il est clair que la solution la plus raisonnable consisterait à prévoir une audience préliminaire bien structurée sur le fond même de la demande, assortie d'un droit d'appel ou du droit à une révision impartiale. S'il est nécessaire d'établir une procédure accélérée pour traiter les demandes manifestement injustifiées ou sans crédibilité, on pourrait l'établir dans le contexte de cette procédure en deux temps.

Finalement, je suis certain que la Cour suprême du Canada dira que les procédures qui dérogent à nos obligations internationales ne respectent pas non plus les principes de proportionnalité énoncés aussi dans l'arrêt Oakes. Je ne suis expert ni en droit international, ni en droit des réfugiés, mais il me semble que certaines parties du projet de loi sont fortement contestables au niveau du droit international, comme l'ont déclaré bon nombre de témoins. À mon sens, la logique de l'article 33 de la

[*Text*]

United Nations Convention on Non-Refoulement requires that a determination be made that a person is not a convention refugee. It seems to me that the logic of that obligation requires that a state must protect the claimant while his or her status is being determined. As I have said in a couple of cases, that is not respected by this bill to the extent that it allows people to be sent out of the country within 24 hours while they are seeking leave to have that adverse decision reviewed.

Madam Chairman, I want to make one last comment and then I am almost finished. I appreciate your indulgence. My last point is that when the government attempts to justify this limit on people's liberty and security of the person, I have said that that cannot be justified if the law impinges our international obligations. That is really the first time you have heard me say anything about international obligations. In order for a constitutional challenge to succeed, there is no requirement that a violation of our international obligations be established. All that has to be established is a threat to the security and/or liberty of the person, defined to mean imprisonment, defined to mean physical deprivation, defined to mean incarceration, defined to mean pyschological trauma.

If my analysis of the constitutional law is correct, then there remains the question of how you and your fellow senators respond. It seems to me that there are five possible reactions.

First you can say that I am nuts. You do not know who I am. Maybe my old friend in the Justice Department, my former dean, good pal, is right. I doubt it. My bet is that all of the witnesses you will hear from outside of government will concur with my evaluation of the constitutional deficiencies of this bill. However, if I sound a little crazy, you have to get the evidence; you have to secure the opinion on which the government relies for its claim that the bill is constitutional. If you want to question my opinion and those of the other witnesses who concur with my view, you cannot do it on blind faith. The government must release its opinion and its reasons that its officials have advanced for claiming the bill is constitutional. It must engage in constitutional dialogue. If not, you must act on the constitutional evidence before you.

Assuming, as I suspect, that the government will refuse to discharge its duty of a constitutional dialogue, the Senate has four other choices. It can pass the bill as it is; it can add a section 33 override; it can insist on amendments which will remedy the constitutional deficiencies; or it can send the bill to the Supreme Court for a reference.

Of these four possible responses, it seems to me that clearly the first is the least tenable. It will mean for certain that the constitutional validity of this bill will be tied up in the courts for years. As a social policy matter, such a course would be a disaster. We would have a repeat of the Singh experience in which the refugee determination process would become further confused and clogged as the chairperson of the Immigration Appeal Tribunal has made clear in her testimony before the Commons committee.

[*Traduction*]

Convention des Nations Unies sur le non-refoulement exige que l'on détermine si le candidat est ou non un réfugié au sens de la Convention. À mon avis, la logique de cette obligation implique que l'État doit protéger le candidat tant que son statut n'est pas déterminé. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, ce principe n'est pas respectépar le projet de loi dans la mesure où les candidats pourront être expulsés du pays dans les 24 heures, en attendant d'obtenir l'autorisation de faire réviser une décision qui leur est contraire.

J'ai bientôt terminé, madame la présidente. Je voudrais faire un dernier commentaire, en vous remerciant beaucoup de votre patience. Si le gouvernement tente de justifier l'imposition de cette limite à la liberté et à la sécurité de la personne, il ne pourra le faire, comme je l'ai dit, si la loi déroge à nos obligations internationales. C'est la première fois que vous m'entendez parler d'obligations internationales. Pour contester une loi sur le plan constitutionnel, il n'est pas nécessaire de prouver que celle-ci déroge à nos obligations internationales. Il suffit de montrer qu'elle représente une menace à la sécurité et (ou) à la liberté de la personne, c'est-à-dire une menace d'incarcération, de privation physique ou de choc psychologique.

Si j'ai raison dans mon analyse du droit constitutionnel, la seule question qui reste en suspens est de savoir comment vous, sénateurs, allez réagir. À mon sens, cinq choix s'offrent à vous.

Premièrement, vous pourrez dire que je suis complétement fou. Après tout, vous ne me connaissez pas et il se peut que ce soit mon ancien ami du ministère de la Justice qui ait raison. J'en doute, toutefois, et je suis prêt à parier que tous les témoins ne représentant pas le gouvernement qui se présenteront devant vous confirmeront mon analyse des carences constitutionnelles du projet de loi. Cela dit, si vous doutez de mon analyse, il vous appartient d'obtenir l'avis sur lequel se fonde le gouvernement pour affirmer que son projet est constitutionnel. Si vous contestez mon avis et ceux des autres témoins qui abondent dans mons sens, vous devrez au moins le faire en connaissance de cause. Autrement dit, demandez au gouvernement de publier l'avis juridique sur lequel il se fonde et les raisons fournies par ses représentants. Obtenez que le gouvernement participe au dialogue constitutionnel. Sinon, agissez en fonction des arguments qui vous ont été présentés.

Si comme je le soupçonne, le gouvernement refuse de participer au dialogue constitutionnel, s'il fait fi de ses responsabilités, le Sénat a quatre options. Il peut approuver le projet de loi sous sa forme actuelle; il peut y ajouter un article 33 dérogatoire; il peut réclamer des modifications pour corriger les carences constitutionnelles du projet; ou il peut renvoyer le projet devant la Cour suprême afin d'obtenir son avis.

De ces quatre options, la moins raisonnable me semble manifestement être la première car elle signifie que le projet de loi va se retrouver bloqué pendant des années devant les tribunaux, pour des questions de constitutionnalité. Ce serait manifestement une catastrophe à l'égard d'un problème social aussi important. De fait, nous nous retrouverions dans la situation de l'affaire Singh, et le processus de détermination du statut de refugiéserait encore plus complexe et bloqué que maintenant, comme l'a déclaré la présidente du Tribunal d'appel de l'immi-

[*Text*]

Of equal concern would be the consequence of causing interest groups, such as churches, pouring upwards of $1 million to fund the litigation in this challenge rather than spending the money directly in assistance to the groups that this bill is intended to protect. As a matter of constitutional law, such a course of conduct would be in direct violation of your constitutional duty knowingly not to enact laws in violation of the Charter.

In your Senate report on Bill C-84 you made reference to the Education Act case and to the Southam case. I can leave with you a chapter that will be coming out in a forthcoming book written by a professor of constitutional law at Osgoode Hall on a theory of the Charter which says you have this constitutional obligation that you have recognized in your report on Bill C-84.

On that basis, if, on the evidence before you, you accept the conclusion that Bill C-55 is constitutionally flawed, you must either refuse to enact it or append a section 33 override. It is constitutionally correct to add a section 33 override. It seems to me that that is the honest solution for lawmakers to take, unless the supporters of the bill—unless the government—can give you evidence, can give you their opinion, that their constitutional analysis is correct.

As I read Bill C-55, it is a very calculated and very mean-spirited attempt to draft around the Singh case. The Charter does not say that the government cannot do this, but it does say that there is a proper forum and a proper manner in which to do so. That proper forum and that proper manner is set out in section 33 of the Constitution. If we use section 33 on this bill, it says, to quote the words of the Supreme Court of Canada in the motor vehicle and "Big M" cases, that those who are not members of our country, those who face persecution and abuse, are entitled to less respect than what we claim for ourselves and their dignity and human worth is therefore, debased. That is a shameful statement to the world community of the moral character of this country. In the one area where interest group politics has no meaning, we would be telling the world that we have no respect for the human rights of the disadvantaged. A louder condemnation of the inequities and injustice of our system of government would be hard to imagine. It would fly in the face of our humanitarian tradition, which the Immigration Act itself acknowledges.

Therefore, that leaves options three and four. Surely, option three is the correct solution for each of you who believe in the values and methods of the Charter and constitutional review. As a matter of conscience—and I cannot stress that enough—as a matter of the conscience of a constitutional lawmaker, I believe you have no other choice. With respect, you know that your chamber already occupies a very ambigious status in a society whose system of government is grounded very deeply in traditions of democracy and responsible government. To abdicate your constitutional obligation would rob your deliberations in the second chamber of what legitimacy it has.

[*Traduction*]

gration lorsqu'elle a témoigné devant le Comité de la Chambre des communes.

Cette option poserait un autre problème tout aussi important, à savoir que certains groupes sociaux, comme les Églises, seraient amenés à consacrer plus d'un million de dollars àla contestation constitutionnelle du projet de loi plutôt qu'àfournir une aide directe aux groupes que le projet est censéprotéger. Sur le plan du droit constitutionnel, la première solution représenterait une infraction évidente à votre devoir constitutionnel, qui est de ne pas adopter une loi si vous savez qu'elle viole les dispositions de la Charte.

Dans votre rapport sur le projet de loi C-48 vous évoquiez l'affaire de la Loi sur l'éducation et l'affaire Southam. Je vais vous laisser un chapitre d'un livre qui va bientôt être publié par un professeur de droit constitutionnel de Osgoode Hall sur une interprétation de la Charte et qui établit que vous avez précisément cette obligation constitutionnele que vous avez reconnue dans votre rapport.

Si vous parvenez à la conclusion que le projet de loi C-55 présente des carences constitutionnelles, vous devrez soit le rejeter, soit l'assujettir à une clause dérogatoire en vertu de l'article 33, solution tout à fait correcte sur le plan constitutionnel. Il me semble que ce serait une solution honnête de la part du législateur, à moins que les partisans du projet de loi et le gouvernement ne puissent vous donner un avis validant leur thèse constitutionnelle.

D'après moi, le projet de loi C-55 est une manoeuvre délibérée et particulièrement vicieuse pour contourner l'arrêt Singh. La Charte ne dit pas que le gouvernement ne peut pas agir de cette manière, mais elle dit qu'il y a un mécanisme approprié pour le faire. Ce mécanisme est établi dans l'article 33 de la Constitution. Si on invoque cet article à propos de ce projet de loi, cela signifiera, pour reprendre les termes employés par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des véhicules à moteur et l'affaire M, que les personnes qui ne font pas partie de notre collectivité nationale et qui font face aux persécutions et à l'exploitation méritent moins de respect et n'ont pas autant de dignité que nous. Certes, cela ferait de nous la honte de la collectivité internationale. Dans l'un des seuls domaines où le sectarisme politique n'est pas de mise, nous dirions au monde entier que nous ne respectons pas les droits des personnes défavorisées. Difficile d'imaginer condamnation plus violente de l'injustice de notre système de gouvernement. Cela représenterait un mépris absolu de notre tradition humanitaire, entérinée par notre Loi sur l'immigration.

Ce qui signifie qu'il nous reste les options trois et quatre. Évidemment, la troisième est la seule valable pour ceux d'entre vous qui croient aux valeurs énoncées dans la Charte et qui approuvent le processus de révision constitutionnelle. Votre conscience de législateurs ne vous laisse aucun autre choix, et j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'un problème de conscience. Permettez-moi de dire que vous savez fort bien que le Sénat a déjà une place très ambigüe dans une société dont le système de gouvernement est profondément ancré dans la tradition démocratique et dans le principe de responsabilité publique. Si vous deviez vous dérober àvotre devoir constitutionnel, vos délibérations futures perdraient toute légitimité.

[*Text*]

Notwithstanding that I recognize the political pressures you face with your caucuses, and I recognize all too keenly how little understood the constitutional regime is that I have described, in these circumstances it seems to me that, in the face of the government's adament refusal either to explain the bases of its constitutional position, or to amend the bill in the necessary ways, a reference to the Supreme Court is the most realistic strategy to follow. It is a compromise. It would do in one level, as opposed to three, what enacting the bill in its present form would entail. It would save time; it would save money; it would save lives in the interim.

That is as far as I want to go in my remarks on Bill C-55. I think you have probably heard enough from me, so perhaps I should pause there.

If you wish, I will build up a little head of steam on Bill C-84. In the response that the minister has given to you—in particular, regarding Senate amendment 4 dealing with security risks, amendment 5 dealing with the interdiction of ships, and amendment 6 dealing with aiding and abetting—the government fails to address the constitutional framework that I have just outlined to you. It simply does not engage in the kind of conversation that I have just described.

I am happy to continue if that is your wish.

The Chairman: What is the wish of the committee? Would you like to ask questions now on Bill C-55 and then go to Bill C-84?

Senator Flynn: Perhaps we should finish with Bill C-84.

Senator Grafstein: Let us hear some specifics on Bill C-84.

Professor Beatty: When I read the Senate committee's report on Bill C-84, I must say that with one exception, and at the risk of antagonizing you, I thought the committee took its constitutional obligations very seriously. I thought that the committee's response was in the spirit of the remarks that I made relating to Bill C-55, and I commend the members of this committee for their sensitivity to what is really a new form of political discourse. It is really a new form of participation in the political process by groups who are disadvantaged, by groups who generally do not have much access, and there would not be a more paradigmatical group than refugees who are not even entitled to vote in our system of government.

Respecting the report of the committee on Bill C-84, I read the government as rejecting all recommendations. Someone has said that the government accepted nine of 20 recommendations. It seems to me that the government has rejected virtually everything of importance in the proposed amendments.

Let me touch on three of the provisions I spoke on in some detail last fall. Respecting the security risks, and the Senate's amendment No. 4, which would have given access to a refugee determination process to people who were declared to be security risks, the government says that it rejects the amendment based on its interpretation of Article 33 of the Convention. I

[*Traduction*]

Je sais bien que vous faites face à des pressions politiques au sein de vos caucus respectifs et je sais parfaitement que le régime constitutionnel que je viens de décrire est relativement mal compris mais, dans ces circonstances, si le gouvernement persiste à refuser de justifier sa thèse constitutionnelle ou à modifier le projet de loi, la stratégie la plus réaliste à suivre consiste à renvoyer le projet devant la Cour suprême. Ce serait un compromis acceptable. Cela permettrait de faire en une seule fois ce que l'on devrait sinon faire en trois. Cela permettrait d'économiser du temps, de l'argent et des vies.

C'est tout ce que j'avais à dire au sujet du projet de loi C-55. Je suppose d'ailleurs que vous en avez assez de m'entendre.

Si vous voulez, je peux présenter rapidement mon argumentation sur le projet de loi C-84. Dans la réponse que vous a adressée le ministre, notamment au sujet de votre 4e amendement portant sur les candidats constituant un danger, du 5e concernant l'interdiction des véhicules d'entrer les eaux canadiennes, et du 6e concernant le délit d'aide et d'encouragement, le gouvernement ne présente pas d'argument constitutionnel sous la forme que je viens d'exposer. Il refuse le genre de conversation qui me paraît nécessaire.

Si vous le souhaitez, je peux continuer.

La présidente: Voulez-vous que le témoin continue son exposé sur le projet de loi C-84 ou préférez-vous poser tout de suite des questions sur le projet de loi C-55?

Le sénateur Flynn: Il serait peut-être préférable de continuer avec le projet de loi C-84.

Le sénateur Grafstein: Oui, j'aimerais qu'on en termine avec cela.

Le professeur Beatty: En lisant le rapport du Comité du Sénat sur le projet C-84, j'ai eu le sentiment que ses membres avaient pris très au sérieux leurs responsabilités constitutionnelles, à une seule exception près, cela dit sans vouloir vous offenser. J'estime que la réponse du Comitéétait conforme à l'esprit de mon analyse du projet de loi C-55, et j'en profite pour le féliciter de s'être montréaussi sensible à ce qui représente en fait une nouvelle forme de débat politique, c'est-à-dire une nouvelle forme de participation au processus politique de la part de groupes généralement défavorisés et n'ayant pas accès aux instances décisionnelles. Peut-on d'ailleurs imaginer un groupe qui soit plus privé de pouvoir que celui des réfugiés, qui n'ont même pas le droit de vote dans notre système de gouvernement?

Suite à la présentation de votre rapport sur le projet de loi C-84, le gouvernement a rejeté toutes vos recommandations. Quelqu'un a dit qu'il en avait accepté neuf sur vingt mais j'estime quant à moi qu'il a rejeté pratiquement toutes celles qui étaient importantes.

Examinons trois des dispositions dont j'avais parlé en détail l'automne dernier. En ce qui concerne les candidats constituant un danger, le Sénat avait proposé dans son 4e amendement de leur donner accès au processus de détermination du statut mais le gouvernement a dit qu'il rejette cette proposition du fait de son interprétation de l'article 33 de la Convention.

[*Text*]

have said in my remarks on Bill C-55 that that is simply beside the point. Even if the government were right as a matter of international law—on which I expressed no opinion—the defect in the law I am talking about is a constitutional defect not a defect grounded in international law, although if there is a defect in international law, that can also be turned into a defect in constitutional law, but there are many, many defects in constitutional law which are not grounded in international law. So the government's response to you simply misses the point.

The security risks are claiming that such a law unnecessarily risks their security of the person without any opportunity for an oral hearing on the merits of the refugee claim. That, in my view, and based on the reasons I gave this committee before, is a violation of Singh. When I say "unnecessarily restricts", any time—and I said this in the fall—one uses the word "unnecessary" that relates to the second proportionality principle that I spoke to you about in the justificatory phase of the conversation.

Respecting the interdiction of ships, the government says "It would create a gap in our ability to control our borders if it could not send ships away from Canada's shores."

It seems to me that this answer implicitly concedes that this authority of the government can violate the purpose of protecting genuine refugees from threats to security of their person. It concedes that. It says: "Yes, some people may be threatened, some genuine refugees may be threatened", and it offers, as a justification, what we might call a gap theory in our international law.

To succeed under the proportionality principles, somebody from the Department of Justice, or from the Immigration Department, will have to swear an affidavit as to what this gap theory means, to show what this gap would be, and to show also that there would be no other way of filling the gap except by denying bona fide refugee claimants their rights under section 7.

Respecting the aiding and abetting offences found in the Senate's amendment No. 6, the government rejects the Senate's narrowing of those provisions to those who assist manifestly unfounded and clandestine claims. The government says that those words would raise difficult questions of "vagueness and delay and make the prosecutions more difficult."

What I have said to this committee about Singh, and what I have said to this committee about the motor vehicle reference, is that if there is any argument that clearly will not pass this justificatory phase of the constitutional conversation it is this argument of administrative convenience, administrative efficiency and expediency of determination.

With respect to the aiding and abetting offences, it is clearer now than even before Morgentaler that the section 7 rights of

[*Traduction*]

Dans mon exposé sur le projet de loi C-55, j'ai dit que cet argument était complètement irrecevable. Même si le gouvernement avait raison sur le plan du droit international, et je n'ai pas exprimé d'opinion là-dessus, le problème juridique que pose le projet de loi résulte d'une carence constitutionnelle et non d'une carence en droit international. Évidemment, une carence en droit international pourrait également devenir une carence en droit constitutionnel, mais il existe beaucoup de carences en droit constitutionnel qui ne sont pas fondées en droit international. Donc, la réponse du gouvernement n'a aucune pertinence.

Les candidats constituant un danger affirment que le projet de loi représente pour eux une menace inutile au niveau de leur sécurité, sans leur donner la possibilité de défendre oralement la légitimité de leur demande. À mon sens, cela est contraire à l'arrêt Singh. Lorsque je dis qu'il s'agit d'une menace «inutile», c'est dans le contexte du deuxième principe de proportionnalité que j'évoquais dans la phase justificatoire de la conversation, comme je le disais cet automne.

En ce qui concerne l'interdiction d'accès des véhicules, le gouvernement affirme, en substance, que notre système de contrôle des frontières comporterait une faille si les autorités n'avaient pas le pouvoir d'interdire à certains navires l'accès à nos côtes.

À mon avis, par cette réponse, le gouvernement reconnaît implicitement que ce pouvoir lui permet d'aller à l'encontre de l'objectif de protection des réfugiés légitimes contre toute menace à leur sécurité. Il reconnaît que certains réfugiés légitimes peuvent être menacés, mais il affirme que le pouvoir qu'il s'arroge est justifié par ce qu'on pourrait appeler une «théorie de la faille» dans notre droit international.

Pour passer le test des principes de proportionnalité, le ministère de la Justice ou le ministère de l'Immigration va être obligé de donner des précisions sur cette théorie de la faille et de montrer qu'il n'y a pas d'autre solution, pour la combler, que de priver les candidats légitimes des droits prévus par l'article 7.

En ce qui concerne l'infraction d'aide et d'encouragement, qui a fait l'objet du 6e amendement du Sénat, le gouvernement rejette la proposition sénatoriale consistant à restreindre l'application des dispositions pertinentes du projet de loi aux personnes qui aident des candidats clandestins ou présentant une demande manifestement injustifiée. Il affirme que cela poserait de graves difficultés car c'est une notion trop «vague», ce qui entraînerait des retards et rendrait les poursuites plus difficiles.

Ce que j'ai dit au sujet de l'arrêt Singh et du renvoi sur les véhicules à moteur, c'est que s'il y a un argument qui est manifestement inadmissible à l'étape justificatoire de la conversation constitutionnelle, c'est bien celui de l'efficience administrative.

En ce qui concerne l'infraction d'aide et d'encouragement, il est encore plus clair aujourd'hui, depuis l'arrêt Morgentaler,

[*Text*]

church groups and NGO communities are threatened by this law.

One way the government has responded to the Senate's amendments would make the bill even more unconstitutional than it was when the Senate referred it back to the House of Commons the first time, and I am referring now to the Senate's first amendment, the amendment which changes the purposes from "smuggling". The Senate quite properly made the point that "smuggling" generally referred to "goods" rather than "people" and suggested "clandestine". The government came back with the word "illegal", which would seem to me to be an even more egregious constitutional violation than the original proposal of smuggling, because it would then simply undermine, or have the potential of undermining, the very purpose of protecting genuine refugees, almost all of whom are going to be illegal migrants.

When I read the government's responses, I did not think it was engaged in a serious constitutional dialogue with this committee. I would urge this committee, for the reasons I have given, to follow on Bill C-84 the courses of action I suggested for Bill C-55.

Finally, if this committee is going to rethink Bill C-84, I would encourage the members of the committee to think about whether or not the amendments went far enough. One of the amendments that was urged upon the committee—which it decided not to accept—was to give non-permanent residents access to CSIS for review of their security certificates rather than sending them off to the Federal Court of Canada. That is a clear limitation of their right to equal benefit and protection of the law.

In the committee's report it refers explicitly to the government's response that CSIS is "administratively cumbersome". By now the members of this committee should be bored to tears to hear me say that if there is anything that is not going to wash as a matter of constitutional justification it is administrative expediency.

So if I could encourage the members of this committee to tidy up that one matter on Bill C-84, I think they would have suggested the ways by which the government could make Bill C-84 constitutional.

The Chairman: Thank you, Professor Beatty. Senator Grafstein, would you like to start the questioning?

Senator Grafstein: Thank you, Madam Chairman.

Respecting your comment about the government's opinion, I followed your argument but I did not really agree with it when you said that the government must place on the table an opinion obtained almost in a solicitor-client forum. Are you suggesting that the executive does not have the right to obtain a private opinion from its law officers with respect to its public duties?

Professor Beatty: I am suggesting that constitutional opinions are different, yes, and that there is an obligation. This is a new ball game. We are five years into this. I might say that the notion of solicitor-client privilege is one that I think would ring very true in a Department of Justice filled with lawyers who did not study and did not know about the Charter of Rights

[*Traduction*]

que les droits conférés aux groupes religieux et aux ONG, par l'article 7, sont menacés par le projet de loi.

L'une des réponses proposées par le gouvernement aux amendements du Sénat rendrait le projet de loi encore plus anticonstitutionnel qu'auparavant. Il s'agit de la réponse au premier amendement du Sénat concernant la «contrebande». Les sénateurs ont fait remarquer, à juste titre, que la «contrebande» concerne généralement des biens plutôt que des pesonnes, et c'est pourquoi ils ont recommandé l'utilisation du mot «clandestin». Le gouvernement a répondu en proposant «introduction illégale», ce qui me paraît constituer une infraction constitutionnelle encore plus grave que le mot d'origine car cela aurait pour effet de contredire le principe même de protection des réfugiés légitimes, la quasi-totalité risquant en effet de devenir des migrants illégaux.

La réponse du gouvernement montre, à mon avis, qu'il ne souhaitait pas participer à un dialogue constitutionnel sérieux avec votre Comité. Voilà pourquoi je vous invite à choisir pour le projet de loi C-84 la solution que j'ai proposée pour le projet de loi C-55.

Finalement, si vous souhaitez repenser le projet de loi C-84, je vous encourage à vous demander si vos amendements allaient suffisamment loin. L'un de ceux qui vous avaient été soumis, et que vous n'aviez pas retenu, consistait à donner aux résidents non permanents l'accès au SCRS pour pouvoir faire réviser leur attestation de sécurité, plutôt que de les renvoyer devant la Cour fédérale. Cela représente clairement une limitation de leur droit à une protection égale de la loi.

Le rapport du Comité mentionne explicitement la réponse du gouvernement, c'est-à-dire que la procédure de recours au SCRS serait lourde sur le plan administratif. Est-il nécessaire de répéter que cet argument n'a aucune validité sur le plan constitutionnel?

En proposant des solutions à ce problème, les sénateurs recommanderaient au gouvernement les méthodes permettant de rendre le projet de loi C-84 constitutionnel.

La présidente: Merci, professeur Beatty. Sénateur Grafstein, voulez-vous commencer?

Le sénateur Grafstein: Merci, madame la présidente.

Je dirai d'abord que je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dîtes que le gouvernement devrait présenter un avis juridique obtenu pratiquement d'une source indépendante. Voulez-vous dire par là que le gouvernement n'a pas le droit d'obtenir un avis privé de ses propres conseillers juridiques, au sujet de ses responsabilités publiques?

Le professeur Beatty: Oui, j'estime qu'un avis juridique de nature constitutionnelle est quelque chose de tout à fait spécial et que le gouvernement a certaines obligations à cet égard. Nous vivons depuis cinq ans dans un contexte très différent. La notion de relations secrètes entre un avocat et son client est sans doute très chère aux avocats du ministère de la Justice qui

[*Text*]

and Freedoms when they went to the department. Solicitor-client privilege is something that rings true to older lawyers, but this is a very different game.

People think of the Charter as speaking to the courts. I think that increasingly constitutional experts are coming to the conclusion that the Constitution and the Charter speak first and foremost to lawmakers and that they have an obligation to put their opinion as to why they think they are acting constitutionally, because if they do not, section 33 is there to take them off the hook.

Senator Grafstein: So you separate constitutional questions from other questions *vis-à-vis* executive privilege to obtain legal opinions. That is the separation that you are making.

Professor Beatty: Yes, and I do that because constitutions are the laws that bind governments as opposed to—

Senator Grafstein: I follow your argument. Although I did not follow it before, I do now.

Professor Beatty: Fair enough.

Senator Grafstein: That leads me to your latter point regarding your recommendation, which I must say I fundamentally disagree with, and that is that ultimately senators have a responsibility. You just made a compelling case that the Constitution speaks to the legislators. You then say, at the end of the day, "Therefore, if legislators have an impasse with each other or the House of Commons, you should ask for a Supreme Court decision." My view is that that is worse than anything I have heard from you today.

Professor Beatty: I agree with you.

Senator Grafstein: That is being irresponsible.

Professor Beatty: I agree with you.

Senator Grafstein: Do you withdraw that statement, so that I can get onto a more important point?

Professor Beatty: I will withdraw it if you will tell me that in your caucus you will stand up to your leader and the members of your caucus and tell them, whether or not an election is forthcoming, that you will insist on constitutional principles.

Senator Flynn: You are pushing it!

Senator Grafstein: I agree with Senator Flynn.

Professor Beatty: That is why I say, "Go to the reference."

Senator Grafstein: Let us get back to the point. The point is that in effect you are suggesting that an easy way out is to flip this over to the court. I am of the school that believes that we have the painstaking responsibility to see if we can do what you ask us to do, which is to make the amendments to legislation prepared from the other house, proportional to the tasks and targeted to the objectives. It would be easy for us to do the two flips, which is section 33 or the courts.

[*Traduction*]

n'avaient pas étudié la Charte des droits et libertés lorsqu'ils sont entrés en fonctions. Elle est sans doute très chère aux avocats de la vieille école, mais nous n'en sommes plus là aujourd'hui.

Certains croient que la Charte s'adresse avant tout aux tribunaux. À mon avis, les experts constitutionnels sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la Constitution et la Charte s'adressent avant tout au législateur et donnent à celui-ci l'obligation d'indiquer pourquoi il pense que ses actes sont conformes à la Constitution car, s'ils ne le sont pas, l'article 33 lui donne une échappatoire.

Le sénateur Grafstein: Donc, le privilège du pouvoir exécutif d'obtenir des avis juridiques confidentiels ne s'applique pas, selon vous, aux questions constitutionnelles? Est-ce bien cela?

Le professeur Beatty: Oui, parce que la Constitution est une loi qui impose des responsabilités aux gouvernements, plutôt que . . .

Le sénateur Grafstein: Je comprends votre argument. Je ne l'avis pas bien saisi auparavant.

Le professeur Beatty: Très bien.

Le sénateur Grafstein: Cela m'amène à votre dernier commentaire selon lequel ce sont les sénateurs qui ont la responsabilité ultime de ce projet de loi, ce avec quoi je ne suis pas du tout d'accord. Vous avez dit, de manière très convaincante, que la Constitution impose des responsabilités au législateur. Comment pouvez-vous dire ensuite que, si le législateur est dans l'impasse ou s'il y a un conflit avec la Chambre des communes, le Sénat devrait demander à la Cour suprême de décider? À mon avis, cette proposition est la pire de toutes celles que vous avez présentées aujourd'hui.

Le professeur Beatty: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Grafstein: C'est irresponsable.

Le professeur Beatty: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous donc prêt à la retirer, pour que nous passions à des choses plus importantes?

Le professeur Beatty: Oui, si vous me dites que vous êtes prêt à faire face à votre chef et aux membres de votre caucus pour exiger qu'ils respectent les principes constitutionnels, élections ou non.

Le sénateur Flynn: Vous poussez un peu trop!

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec le sénateur Flynn.

Le professeur Beatty: C'est pourquoi je vous dis de renvoyer le projet devant la Cour suprême.

Le sénateur Grafstein: Revenons à votre argumentation. Vous dites qu'une des solutions faciles au problèmes serait de le renvoyer devant la Cour. Pour ma part, j'estime que nous avons la responsabilité d'essayer de faire ce que vous demandez, c'est-à-dire d'apporter des modifications au projet de loi préparé par la Chambre des communes, conformément aux objectifs énoncés. Évidemment, il nous serait facile de nous débarrasser du problème au moyen de l'article 33 ou de la Cour.

[*Text*]

Professor Beatty: I am with you. God bless you if you do it.

Senator Grafstein: All right; fine. I just wanted to put that in some sort of balance.

I will deal with another general argument, and then with specifics. I again want to take the government's position on this, if I can. I have read the decisions to which you have referred with respect to administrative inefficiency not standing in the way of constitutionality. But when you gave us your tests, you dealt with one with which I agree, which is the test of the question of proportionality and balance and rational connection to the objectives.

If the government came to the conclusion that to have 50 or 60,000 cases would forever clog its agenda, and that there was no way of summarily separating cases in some constitutional fashion, are you saying that that would be constitutionally inappropriate?

Professor Beatty: No; I think that if they could show that the system would be destroyed by proposals of the kind that have been put before you—for example, from the CBA. I forget the name of the commoner who did the original study several years ago—or alternate systems, which would allow for hearings and review on the merits; and if they could show that that system would self-destruct, then they would be on the right track. But they are then saying "The purposes of our bill are defeated by it."

Senator Grafstein: You are not really giving us an option of "King or Chaos"; you are saying in effect that you have to do your work and target your amendments to end up with speedy hearings. There is nothing wrong under the Constitution—

Professor Beatty: There is nothing wrong with speedy oral hearings on the merits. I sit, and have sat for 20 years, as a labour arbitrator. We do oral hearings quickly.

Senator Grafstein: I have one other general proposition to give you which gives me some trouble theoretically. You have suggested in effect that our international treaty obligations, which establish a certain standard of conduct by agreement between one executive and another, and which is passed by resolution of Parliament, is not that standard we follow. We have to examine the standard in the Charter. In other words, we have to get the norms of conduct some place else. I thought that we had incorporated, by reference into our legal system, international legal norms that we adopt. You seem to say that there is a dichotomy between the two, and I did not follow that at all.

Professor Beatty: No; I am sorry. I meant to say that if people can show that this legislation derogates from our international obligations, then I am virtually certain, given the language of Justice Lamer on and the motor vehicle case, that that would constitute a violation of the Charter.

Senator Grafstein: Fair enough.

Professor Beatty: I want to impress upon you the fact that in the substance of my remarks I did not make reference to

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: Je suis d'accord avec vous. Félicitations si vous réussissez.

Le sénateur Grafstein: Bien. Je voulais simplement remettre les choses dans leur contexte.

Je vais maintenant aborder un problème plus général, puis m'attacher aux détails, en reprenant le point de vue du gouvernement. J'ai lu les décisions dont vous avez parléconcernant le fait que le critère d'efficience administrative n'a aucune valeur constitutionnelle. J'accepte les critères que vous avez énoncés sur la proportionnalité et sur le lien rationnel du projet avec ses objectifs.

Toutefois, si le gouvernement parvenait à la conclusion que le mécanisme risque d'être irrémédiablement bloqué par 50 ou 60 000 dossiers en retard et qu'aucune méthode valide au plan constitutionnel ne permettait de sortir de l'impasse, diriez-vous toujours que le projet de loi serait anticonstitutionnel?

Le professeur Beatty: Non, à condition que le gouvernement puisse prouver que le système serait détruit par des propositions semblables à celles qui vous ont été présentées, par exemple par l'ABC, prévoyant des audiences sur la légitimité des demandes. Mais le gouvernement dit que le but du projet de loi serait alors contrecarré.

Le sénateur Grafstein: Vous ne rejetez donc pas nécessairement la solution proposée. Ce que vous dites, c'est que le gouvernement doit faire correctement son travail et préparer des amendements destinés à accélérer les procédures d'audience. À part cela . . .

Le professeur Beatty: Il n'y a rien de mal à organiser des audiences rapides sur la légitimité des demandes. Ça fait 20 ans que je participe à des audiences d'arbitrage syndicales-patronales et, croyez-moi, elles ne traînent pas.

Le sénateur Grafstein: Il y a une autre chose qui me pose des difficultés au niveau théorique. Vous avez dit que nos obligations internationales, qui établissent certaines règles de conduite entre deux gouvernements et qui sont approuvées par résolution du Parlement, ne constituent pas le critère essentiel, celui-ci étant plutôt la Charte. Autrement dit, ce n'est pas au niveau international que nous devons trouver les principes devant régir notre comportement. Je croyais cependant que les normes internationales que nous avons adoptées sont automatiquement intégrées à notre appareil juridique. N'est-ce pas le cas?

Le professeur Beatty: Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je voulais simplement dire que si quelqu'un peut montrer que le projet de loi déroge à nos obligations internationales, je suis presque certain que la Cour déterminera qu'il s'agit également d'une violation de la Charte, étant donné les termes employés par le juge Lamer dans l'affaire des véhicules àmoteur.

Le sénateur Grafstein: Bien.

Le professeur Beatty: Le problème de nos obligations internationales n'est pas déterminant dans mon analyse. Le projet

[*Text*]

international obligations. This bill is deficient because to put it to you in another way, section 7 does not just protect refugee claimants, it protects everyone who is affected by Canadian law.

Senator Grafstein: To be fair to the minister—and I am trying to put a positive veneer on his comments on a bipartisan basis—he has in effect said that, has he not? What you are saying is that he said it—

Professor Beatty: I think so, but he has not "Acted" on it.

Senator Grafstein: —but he has not acted on it.

Professor Beatty: With a capital "A."

Senator Grafstein: I turn now to a technical response in Bill C-84. Have you examined search and seizure provisions that were left untouched by the minister in his amendments? I do not agree with you that the minister has not gone quite a way in terms of making some amendments in meeting our concerns. I heard what you said—

Professor Beatty: Well, he did not do it on security certificates or aiding and abetting.

Senator Grafstein: No, he did not. He did not do it on some of those, but he did move in quite a positive way, which is a positive step.

Professor Beatty: I take your remarks in a spirit of bipartisanship.

Senator Grafstein: Thank you very much; that is what I like to hear.

On the search and seizure provisions in C-84 are you saying—because you made general comments—that the search and seizure provisions seem to be disproportionate to the objectives of the bill—

Professor Beatty: Yes.

Senator Grafstein: —because they exceed other standards in the Criminal Code and elsewhere?

Professor Beatty: They are more than necessary.

Senator Grafstein: They are more than necessary in the circumstances.

Professor Beatty: So, in that way, they offend this second proportionality principle, and they also raise serious problems about section 15. I think the people who are subject to these can claim that they are not getting the full benefit and protection of the law.

Senator Doyle: I want to thank the witness for an impressive presentation. In fact, I am carried away by it, and I want to take it a step further.

You spoke at one point of referring exercises to you students. Would you perhaps extend to your students a proposition in which they could examine the Charter and defend the proposition that anyone who arrives in this country has a right to stay here until the state proves that he has done something so heinous that he can be deported, exiled, or what have you?

[*Traduction*]

de loi est insatisfaisant parce qu'il ne protège pas adéquatement les candidats au statut de réfugié; autrement dit, l'article 7 ne doit pas protéger seulement les candidats au statut de réfugié, il doit protéger toute personne touchée par la loi canadienne.

Le sénateur Grafstein: Soyons justes à l'égard du Ministre, c'est bien ce qu'il a dit, n'est-ce pas? D'après vous, il l'a dit . . .

Le professeur Beatty: Mais il n'en a rien fait.

Le sénateur Grafstein: . . . mais il n'a rien fait.

Le professeur Beatty: Avec un R majuscule.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais maintenant aborder un aspect technique du projet de loi C-84. Avez-vous examiné les dispositions de saisie qui n'ont pas été modifiées par le Ministre dans ses amendements? Je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites que le Ministre n'a pas fait grand-chose, dans ses amendements, pour répondre à nos préoccupations. J'ai entendu ce que vous avez dit . . .

Le professeur Beatty: Il n'a rien fait en ce qui concerne les attestations de sécurité ou le délit d'aide et d'encouragement.

Le sénateur Grafstein: Non, pas à ce sujet, mais il a quand même fait des propositions positives.

Le professeur Beatty: Vous êtes d'une impartialité qui vous honore.

Le sénateur Grafstein: Merci beaucoup, je suis heureux de vous l'entendre dire.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi C-84 relatives aux perquisitions ou saisies, estimez-vous qu'elles sont excessives par rapport aux objectifs du projet . . .

Le professeur Beatty: Oui.

Le sénateur Grafstein: . . . parce qu'elles vont au-delà de ce qui serait prévu dans le Code criminel ou ailleurs?

Le professeur Beatty: Parce qu'elles permettent plus que ce qui est nécessaire.

Le sénateur Grafstein: Elles sont plus que ce qui est nécessaire dans les circonstances.

Le professeur Beatty: Ce qui signifie qu'elles ne respectent pas le deuxième principe de proportionnalité, outre le fait qu'elles soulèvent de graves problèmes vis-à-vis de l'article 15. Les personnes qui feront l'objet de ces dispositions pourront àmon avis prétendre qu'elles ne reçoivent pas une protection égale de la loi.

Le sénateur Doyle: Je remercie le témoin pour son excellent exposé. Je voudrais poursuivre dans la même veine.

Vous avez parlé des problèmes que vous posez à vos étudiants. Seriez-vous prêt à leur demander d'étudier la Charte et de défendre l'idée que quiconque arrive dans ce pays a le droit d'y rester tant que l'État n'a pas prouvé qu'il a fait quelque chose de tellement répréhesible qu'il mérite d'être déporté, exilé ou refoulé?

[*Text*]

Professor Beatty: No.

Senator Doyle: You have come very close to doing that this afternoon.

Professor Beatty: No, I am not even close to that. If my remarks have left you with that impression, I apologize. I did not say anything about people coming to our doorstep. What I did was look at this law and ask if it meets the tests that the Supreme Court has said constitute rights to life, liberty and security of the person and not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Anyone coming to our doorstep has to be able to claim that this law, in some way, threatens their liberty to person. In the example you gave to me, where is the threat? If I land on the doorstep of the United States and say, "Let me in," where is the threat to my security? I have to go the next step.

I was talking about people who claimed to be refugees under the Convention and who said that if they were sent back to a particular country from whence they came the security of their person would be threatened. The next thing that has to happen is that we have to send that person back not in accordance with principles of fundamental justice.

If this bill were amended so that you removed the screens, and you provided an oral hearing on the merits to everybody making the claim and gave an opportunity for a review on the merits—not necessarily an oral hearing—and that process determined that the person you referred to should be sent back, there would be no violation of the Constitution because the limitation on that person's right or freedom would have been accomplished in accordance with the principles of fundamental justice. There would be no violation of the Charter. There would be no limitation of the Charter. The lawmaker would never have to open his mouth. Your case would not have gotten past the first stage of the conversation as I described it.

Senator Doyle: I do not question what you have just said, but I question what you said in your description of how formidable or how splendid the guarantees are under the Charter. I question your definition of those guarantees, of what constitutes a person's rights and freedoms, and that they must not be interfered with.

Professor Beatty: It is the court's definition.

Senator Doyle: That applies to everyone who touches toe on Canadian soil.

Professor Beatty: Correct.

Senator Doyle: You reminded us just a moment ago that it applied not just to people who came to us as refugees but to anyone who comes here.

Professor Beatty: That is true.

Senator Doyle: We are dealing with all immigrants.

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: Non.

Le sénateur Doyle: Vous n'en étiez pas loin, cet après-midi.

Le professeur Beatty: Non, j'en suis encore très loin. Si c'est l'impression que je vous ai donnée, je m'en excuse. Je n'ai pas parlé du tout des gens qui arrivent à nos portes. Ce que j'ai dit, c'est qu'il faut examiner cette Loi pour voir si elle respecte les critères énoncés par la Cour suprême en matière de droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et de droit à ne pas en être privé sauf conformément aux principes de justice fondamentale.

Quiconque arrive à nos portes et veut contester cette Loi sera obligé de prouver qu'elle menace, d'une manière ou d'une autre, la liberté de sa personne. Dans l'exemple que vous m'avez donné, où se trouve la menace? Si je me présente à la frontière américaine et que je demande à entrer dans le pays, qu'est-ce qui menace ma sécurité? Il faut aller un peu plus loin.

Dans mon exemple, je parlais des gens qui prétendent être des réfugiés au sens de la convention et qui affirment que la sécurité de leur personne serait menacée s'ils étaient renvoyés dans le pays d'où ils viennent. Le deuxième critère pouvant invalider le projet de loi est que ces personnes soient refoulées sans qu'on ait respecté les principes de justice fondamentale.

Si le projet de loi était modifié pour en éliminer les critères préalables et pour permettre à tous les candidats de participer à une audience orale sur la légitimité de leur demande et de demander l'accès à un processus de révision, pas nécessairement à une audience orale, et que c e processus aboutisse à la décision que la personne doit être expulsée, il n'y aurait eu aucune violation de la Constitution car les droits de la personne auraient étélimités conformément aux principes de la justice fondamentale. Il n'y aurait donc pas eu violation de la Charte. Pour reprendre l'idée de la conversation que j'évoquais plus tôt, dans un tel cas le législateur n'aurait même pas à ouvrir la bouche puisque le plaignant n'aurait pas pu établir sa thèse durant la première phase de la conversation. ⊖⊖s28925 203:35

Le sénateur Doyle: Je ne conteste pas ce que vous venez de dire mais je conteste votre description des garanties prévues par la Charte. Je conteste votre définition de ces garanties, de ce que sont les droits et libertés de la personne qui ne peuvent faire l'objet d'aucune violation.

Le professeur Beatty: Ce sont les tribunaux qui les ont définis.

Le sénateur Doyle: Et ces droits s'appliquent à quiconque pose le pied en terre canadienne?

Le professeur Beatty: Exact.

Le sénateur Doyle: Vous nous avez dit il y a un instant qu'ils s'appliquent non seulement aux personnes qui viennent chez nous àtitre de réfugiés mais à toute personne venant au Canada.

Le professeur Beatty: C'est juste.

Le sénateur Doyle: Donc, à tous les immigrants?

[*Text*]

Professor Beatty: That is true; anyone affected by Canadian law.

Senator Doyle: If it is my argument, as a refugee or as an immigrant, that an oral hearing is not going to satisfy me—particularly if it is held within, say, a year or perhaps even two—because of the turmoil I have just come through and that I am not going to be psychologically prepared for this kind of a hearing, are you saying that the court would be receptive to that kind of a delay?

Professor Beatty: No.

Senator Doyle: That is a fundamental freedom—that is, being prepared and capable of making your case.

Professor Beatty: If you could make an argument that a procedure which entailed an oral hearing entailed innumerable, interminable delays, then I think you could win that argument. The process has to be in accordance with the principles of fundamental justice and the principles of fundamental justice do not allow for delays which prejudice your ability to present your case. There is no question of that.

Senator Doyle: The principles of fundamental justice, for those of us who are citizens of this country, have entailed the right to proceed legally in any action up to the Supreme Court of Canada.

Professor Beatty: I do not think that is correct. No one has an automatic right of access to the Supreme Court of Canada.

Senator Doyle: I understand that one has to go through stages.

Professor Beatty: They can cut you off at the knees even if you have gone through all the stages.

Senator Doyle: You are not saying to me, are you, that if I have a problem I cannot look forward to having that matter dealt with in the Supreme Court?

Professor Beatty: If I libel you right now you may never get the case to the Supreme Court of Canada.

Senator Doyle: I may not even win at the provincial level either.

Professor Beatty: I would say that the chances are slim that you would ever get the case into the door beside you. They would just say, "Leave to appeal denied." They just have too many cases. Right now they hear only half of the cases before them.

Senator Doyle: I am quite familiar with all of that. However, I, as a Canadian, believe that that right exists.

Professor Beatty: As a Canadian, you are wrong.

Senator Doyle: I am sorry that I am raising all of this, but it is not just incidental to what we are talking about because we have had people before us who have said that they want written into the law, as the minister has brought it down, that they will be guaranteed an avenue to every judicial process now available in this country, including and up to the Supreme Court of Canada.

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: C'est cela, à toute personne touchée par la loi canadienne.

Le sénateur Doyle: Si un régugié ou un immigrant affirme qu'une audience orale ne lui donne pas satisfaction et qu'il ne peut pas être psychologiquement prêt à y participer, et s'il affirme qu'il devrait attendre un an ou deux pour être mieux préparé, pensez-vous que la Cour accepterait de lui accorder un tel délai?

Le professeur Beatty: Non.

Le sénateur Doyle: Pourtant, être prêt à se défendre et à présenter son argumentation est une libertéfondamentale?

Le professeur Beatty: Si vous pouviez prouver que la participation à une audience orale exige de nombreux délais interminables, vous pourriez sans doute avoir gain de cause. À mon avis, tout ce qu'il faut, c'est que la procédure soit conforme aux principes de justice fondamentale, et je ne sache pas que ceux-ci exigent des délais interminables pour pouvoir présenter son argumentation.

Le sénateur Doyle: Pour les citoyens du Canada, les principes de justice fondamentale comprennent le droit d'intenter toute procédure légale requise, jusqu'à la Cour suprême du Canada.

Le professeur Beatty: Ce n'est pas exact. Personne ne jouit d'un droit d'accès automatique à la Cour suprême.

Le sénateur Doyle: Il faut passer par certaines étapes.

Le professeur Beatty: Même dans ce cas, la Cour peut refuser de vous entendre.

Le sénateur Doyle: Vous n'êtes quand même pas en train de me dire que, si j'ai un problème, je ne peux même pas envisager la possibilité de le soumettre à la Cour suprême?

Le professeur Beatty: Si je faisais maintenant des déclarations diffamatoires à votre égard, il se peut fort que vous n'arriviez jamais devant la Cour suprême.

Le sénateur Doyle: Je ne gagnerai peut-être même pas au niveau provincial.

Le professeur Beatty: À mon avis, vos chances de franchir la porte de la Cour suprême seraient extrêmement minces. Le rôle de la Cour est déjà beaucoup trop chargé. Actuellement, elle n'examine que la moitié des affaires qui lui sont soumises.

Le sénateur Doyle: Je connais bien le problème. Cela dit, j'estime, à titre de Canadien, que ce droit existe.

Le professeur Beatty: À titre de Canadien, vous vous trompez.

Le sénateur Doyle: Je m'excuse de devoir poser toutes ces questions mais elles n'ont rien de frivole. En effet, certains témoins nous ont dit qu'ils veulent faire inscrire dans la loi la garantie qu'ils pourront avoir accès à toutes les procédures judiciaires existant actuellement dans notre pays, jusqu'à la Cour suprême.

[*Text*]

Professor Beatty: I have not said that. I have said that what is required to make this bill constitutional is an oral hearing on the merits of a claim to be a Convention refugee followed by a review on the merits. The eligibility screens, the security screens, are, in my view, unconstitutional. Limits on review are, in my view, unconstitutional. I have said nothing to indicate that there would be access beyond that.

Senator Doyle: We now have your definition and it is not what we have been asked to do by some other people.

Professor Beatty: Fair enough.

Senator Flynn: If I were to accept all of your arguments and your reasoning, I think that we would be in a difficult situation in terms of assessing legislation that comes to us from a constitutional viewpoint. As you describe the constitutional aspects, I think they embrace practically any avenue. The constitutional aspect of legislation is very wide. It can go to the full distance of any bill.

When you speak of an oral hearing, why do you say it should be oral?

Professor Beatty: Because Madam Justice Wilson and Mr. Justice Beetz have said that as threats to your physical person become more serious by the implementation of law, you are entitled, as a matter of the Constitution, to more procedural protections. They have said that and that is why I repeated it.

Senator Flynn: Did they mention the word "oral?"

Professor Beatty: Yes.

Senator Flynn: Those are only two members of the court.

Professor Beatty: They were speaking for the rest of the court or six of the nine.

Senator Flynn: If you pick out a sentence in the notes of any judge you can build up quite a book and draw on a lot of principles. Recently we passed a bill to allow the Supreme Court to dispose of petitions for leave to appeal without any oral hearing.

Professor Beatty: I think those are subject to challenge, although you may be able to justify them. I do not say that a constitutional challenge would succeed, but it is clear, senator, that it is open to someone to challenge that.

Senator Flynn: As you reason the situation, there is no doubt that all of these incidental things could form the basis of a challenge on a constitutional basis.

Professor Beatty: Perhaps I could say two things. One is that everything I say I have drawn from the four judgments of the Supreme Court in talking about section 7. You say, "Well, what you are doing is picking a sentence here and a sentence there." I invite you, senator, to pick out any sentences you would like to run with from those judgments.

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que, pour que ce projet de loi soit constitutionnel, il doit comprendre l'accès à une audience orale sur la légitimité de la demande d'obtention du statut de réfugié au sens de la Convention, avec une procédure de révision. À mon avis, les critères de recevabilité ou de sécurité sont anticonstitutionnels. Les limites imposées au processus de révision le sont également. Par contre, je n'ai pas parléd'accès à d'autres étapes de la procédure judiciaire.

Le sénateur Doyle: C'est ce que vous dites, mais ce n'est pas ce qu'ont réclamé d'autres témoins.

Le professeur Beatty: Bien.

Le sénateur Flynn: Si je devais accepter tous vos arguments, je crois que nous aurions beaucoup de difficulté à déterminer la constitutionnalité de n'importe quel projet de loi. En effet, si je vous ai bien compris, le critère de constitutionnalité est extrêmement large.

Lorsque vous parlez d'une audience orale, pourquoi dites-vous qu'elle devrait être orale?

Le professeur Beatty: Parce que madame le juge Wilson et monsieur le juge Beetz ont déclaré que la personne a droit à des protections procédurales plus étendues, sur le plan constitutionnel, à mesure que les menaces physiques auxquelles elle fait face augmentent du fait de l'application de la loi. Je me suis contenté de répéter leur argument.

Le sénateur Flynn: Ont-ils utilisé le mot «oral»?

Le professeur Beatty: Oui.

Le sénateur Flynn: Ce n'était que deux des membres de la Cour suprême.

Le professeur Beatty: Ils s'exprimaient alors au nom de six des neuf.

Le sénateur Flynn: Mais on pourrait développer n'importe quelle argumentation en se fondant sur une seule phrase extraite d'un jugement. Nous avons récemment adopté un projet de loi autorisant la Cour suprême à juger certains appels sans tenir d'audience orale.

Le professeur Beatty: Je crois que ce projet fait l'objet d'une contestation, mais vous réussirez peut-être à le justifier. Je n'ai pas dit qu'une contestation constitutionnelle fondée sur cette question serait automatiquement acceptée, mais vous conviendrez avec moi, sénateur, que la possibilité existe.

Le sénateur Flynn: Il ne fait alors aucun doute que tous ces aspects secondaires du projet de loi pourraient déboucher sur un argument constitutionnel.

Le professeur Beatty: Je vais dire deux choses. La première est que tout ce que je vous ai dit est tiré des quatre arrêts de la Cour suprême portant sur l'article 7. Vous avez dit qu'on peut tirer n'importe quelle argumentation en prenant une phrase ici ou là. Je vous invite, sénateur, à prendre n'importe quelle phrase dans ces quatre arrêts et à voir ce que vous pouvez en faire.

[*Text*]

Senator Flynn: But when you claim that you are quite sure—and that is what you have said—

Professor Beatty: Yes, I am absolutely sure.

Senator Flynn: —that the Supreme Court would declare this bill or some parts of it unconstitutional, I must say that you are lucky in your conclusion. I have very seldom seen a legal opinion in which a lawyer could conclude anything with that certainty.

Professor Beatty: I have never seen a bill that is more crimped and prejudicial to the rights of the disadvantaged.

Senator Flynn: Well, you can say that once again, but I think you are going very far in saying that and in saying what you said before, that you are sure that the court will quash parts of this legislation. I have been here for 30 years and I have seen a lot of bills that could certainly be discussed and criticized more than this legislation. The freedom of a lot of people has been affected in the way you have described by legislation we have passed.

At any rate, what I was saying is that if I accept your philosophy or your perspective of the constitutional interpretation that you have put on it, we are in a difficult situation here.

Professor Beatty: That is true.

Senator Flynn: Let us come to another problem. You spoke earlier of nine unelected persons, in reference to the members of the Supreme Court, and said that they should be very careful not to quash legislation. How do you compare the role of the Senate to that of the Supreme Court in this respect? We are also unelected.

Professor Beatty: I know; that is why I said, with respect, that I think you are in an ambiguous position. For me, that makes it even more incumbent upon you to adhere to your constitutional obligations.

There may be a misperception of my remarks. I really do believe that the court ought not to strike down very much legislation. Indeed, on the tests that I have proposed, it does not do so. If you read the Morgentaler decision, the court has really given to lawmakers an enormous range within which to move. Parliament could basically re-enact 251 and 251(4) if it were ensured that administratively the committee system worked; or it could run entirely the other way and say that we allow abortion free on demand for the first six months. The court has said that lawmakers can do anything in between. The one thing the court has said, senator—and every judge said it—is that you cannot have a law on abortion that provides no exception for the woman's health. The Supreme Court justices have simply squared one little thing that you cannot do, but there are 100 things you can do. I am saying exactly the same thing with respect to this bill. There are many ways in which you could draft this bill, but the one way you cannot draft it is in the very mean-spirited way that denies people a right to a hearing when there is a threat to their physical integrity.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Mais lorsque vous dites que vous êtes certain . . .

Le professeur Beatty: Absolument.

Le sénateur Flynn: . . . que la Cour suprême déclarera que certaines parties du projet de loi sont anticonstitutionnelles, j'estime que vous êtes très audacieux. J'ai rarement vu un juriste disant qu'il est absolument certain de quoi que ce soit.

Le professeur Beatty: Je n'ai jamais vu un projet de loi qui soit aussi vicié et aussi préjudiciable aux droits des personnes défavorisées.

Le sénateur Flynn: Peut-être mais je crois que vous allez très loin lorsque vous affirmez que la Cour invalidera certaines parties du projet de loi. Depuis 30 ans que je suis ici, j'ai vu beaucoup d'autres projets de loi qui étaient certainement beaucoup plus critiquables que celui-ci. Beaucoup de gens ont vu leur liberté affectée comme vous l'avez dit par des lois que nous avons adoptées.

Quoi qu'il en soit, si j'accepte votre thèse ou votre interprétation de la constitutionnalité du projet de loi, nous ne sommes pas sortis de l'auberge.

Le professeur Beatty: Je ne vous le fais pas dire.

Le sénateur Flynn: Je voudrais examiner un autre problème. Vous avez parlé plus tôt des neuf personnes non élues qui composent la Cour suprême en disant qu'elles devraient faire très attention à ne pas invalider un projet de loi à la légère. Quelle comparaison faites-vous entre le Sénat et la Cour suprême à cet égard? Nous non plus n'avons pas été élus.

Le professeur Beatty: Je sais, et c'est pourquoi j'ai dit que vous êtes dans une position assez ambiguë. À mon avis, c'est précisément cela qui fait qu'il est encore plus important pour vous de ne pas vous soustraire à vos responsabilités constitutionnelles.

Peut-être devrais-je préciser mes remarques. J'estime que la Cour ne devrait pas invalider beaucoup de projets de loi et, sur la base des critères que j'ai énoncés, elle ne le fait pas. Si vous examinez bien l'arrêt Morgentaler, vous verrez qu'elle a donné une latitude considérable au législateur. Le Parlement pourrait modifier les articles 251 et 251(4) s'il était certain que le système des comités pouvait fonctionner, sur le plan administratif, mais il pourrait aussi aller complètement dans l'autre sens et autoriser l'avortement sur demande durant les six premiers mois. La Cour a dit que le législateur peut faire tout ce qu'il veut entre ces deux extrêmes. Ce qu'elle a dit également, sénateur, et chacun de ses membres l'a dit, c'est qu'on ne peut pas adpoter une loi sur l'avortement qui n'accepte aucune exception pour tenir compte de la santé de la femme. Les juges de la Cour suprême ont donc simplement indiqué une petite chose que vous ne pouvez pas faire, mais il vous en reste au moins une centaine que vous pouvez faire. Mon argument est exactement le même au sujet de ce projet de loi. Vous pourriez le rédiger de toutes sortes de manières mais il y en a une qui est absolument inacceptable, c'est celle, très brutale, qui prive les gens du droit à une audience lorsque leur intégrité physique est menacée.

[*Text*]

Senator Flynn: Who is going to decide that? Not you?

Professor Beatty: The court will say that.

Senator Flynn: The court will say that—well, let the court decide that in due course, which might possibly happen, but it will not be the same decision in all cases.

Professor Beatty: It should be.

Senator Flynn: In any event, the Supreme Court decision is final, to some extent, until the judges change their mind or decide otherwise, and that has happened over the years.

Professor Beatty: Yes, it certainly has.

Senator Flynn: Our situation is quite different. You say that this bill in part offends the Constitution or offends the Charter. Other people have told us otherwise. Even if you do not like the opinion of the Department of Justice as it is expressed, or because it is not expressed in detail, other people have told us differently.

Senator Hébert: Yes, sure, but that is the government.

Professor Beatty: Have them tell you why. "Come out, come out, wherever you are."

Senator Flynn: I, for one, disagree—

Professor Beatty: Are you afraid of debate?

Senator Flynn: No, but I disagree with you.

Professor Beatty: Tell me the reasons for that.

Senator Flynn: I will tell you. I will tell you, for instance, that with regard to the ships, all of the people who have criticized the minister's direction to turn around ships have omitted to underline a principle restriction in the law. However, I want to stay with my point here, the duty of the Senate in this respect. If you tell me I speak *ex cathedra*, that I am as infallible in these matters as the Pope is in moral issues, I will make a judgment on that. But if I am not too sure about your opinion, then I do not think that the Senate, as such, must decide to strike down this bill or to maintain certain amendments because in our view it is unconstitutional. I do not think we have the same responsibility as the Supreme Court of Canada in this regard.

Professor Beatty: I would say that you have a primary responsibility.

Senator Flynn: To reply to your specific points, all of those who have criticized clause 8 of Bill C-84 have omitted a certain point. That clause allows the minister to direct a vehicle to leave or not to enter the internal waters of Canada or the territorial sea of Canada. All people who have criticized this clause have omitted the words, "after having due regard to the safety of the vehicle and its passengers and to the Convention". These words have always been omitted by those who have criticized this clause. I say to you that the way I interpret it is that the minister has to be sure. To illustrate my point, I will give you an example. Suppose that the minister knows of people in Germany who want to come to Canada. Suppose that he knows where they are, that they have been in a camp and have all been identified. Suppose that they have all applied to come to

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Qui va en décider? Pas vous?

Le professeur Beatty: La Cour le dira.

Le sénateur Flynn: La Cour le dira peut-être, en temps opportun, mais ce ne sera pas la même décision dans tous les cas.

Le professeur Beatty: Ce devrait l'être.

Le sénateur Flynn: La décision de la Cour suprême est définitive, dans une certaine mesure, jusqu'à ce que les juges changent d'avis, comme c'est arrivé dans le passé.

Le professeur Beatty: Certainement.

Le sénateur Flynn: Notre situation est tout à fait différente. Vous dites que ce projet de loi viole la Constitution, ou plutôt la Charte. D'autres témoins nous ont dit le contraire. Même si vous n'aimez pas l'avis du ministère de la Justice, ou si vous pensez qu'il n'est pas suffisamment détaillé, c'est quand même un avis.

Le sénateur Hébert: Certes, mais c'est l'avis du gouvernement.

Le professeur Beatty: Demandez-leur simplement de venir se justifier.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas d'accord . . .

Le professeur Beatty: Avez-vous peur du débat?

Le sénateur Flynn: Non, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

Le professeur Beatty: Dites-moi donc pourquoi.

Le sénateur Flynn: Je vais vous le dire. En ce qui concerne les navires, tous les gens qui ont critiqué le fait que le Ministre puisse les refouler ont oublié de souligner une restriction très importante qui figure dans le projet de loi. Cela dit, je ne veux pas m'écarter du sujet, qui est la responsabilité du Sénat face au projet de loi. Certes, nous ne sommes pas infaillibles mais je ne pense pas qu'il appartienne au Sénat de rejeter le projet de loi ou d'y ajouter certaines modifications parce qu'il estime qu'il est anticonstitutionnel. Je ne pense pas que nous ayons la même responsabilité que la Cour suprême à cet égard.

Le professeur Beatty: Je dirais que vous avez une responsabilité primordiale.

Le sénateur Flynn: Tous ceux qui ont critiqué l'article 8 du projet de loi C-84 ont oublié un aspect essentiel. Cet article qui permet au Ministre d'ordonner qu'un navire quitte les eaux canadiennes ou n'y entre pas contient également les mots suivants, que les critiques ne mentionnent jamais: «en tenant compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers ainsi que de la Convention». Tous ceux qui critiquent cet article du projet de loi oublient de le mentionner. À mon avis, cette précision signifie que le Ministre doit être certain que la sécurité des passagers ne sera pas compromise. Je vais vous donner un exemple. Supposez que le Ministre ait appris qu'un groupe de personnes résidant en Allemagne souhaitent venir au Canada. Supposez qu'il sache où elles se trouvent, où se trouvent leur camp, et qu'elles aient toutes été identifiées. Supposez que tou-

[*Text*]

Canada but have decided to proceed in their own way. Say that they charter a boat, or that somebody offers them a boat, and that we know exactly who comprise the group and that they are coming. Are you telling me that the minister, if he is sure that there is no problem with respect to the safety of the ship and if he knows that the ship will return to the country of origin, will violate any rights in stopping that boat? I say that you can make a lot of nice stories about that, but that if the minister follows the letter and the spirit of the text here, it will not offend the Charter and will not offend the Constitution.

Professor Beatty: Why not write that letter and spirit explicitly?

Senator Flynn: It is written: "after having due regard to the safety of the vehicle and its passengers and to the Convention." You know that very well.

Senator Hébert: We do not know that.

Senator Flynn: You, for one, Senator Hébert, have always omitted these words.

Senator Grafstein: Would Senator Flynn permit me a question?

The Chairman: Senators, please address the Chair in turn. Senator Grafstein?

Senator Grafstein: Senator Flynn has raised what I think is a very important point. He has brought to our attention something that I do not think has missed our attention, but in my view it is important that we have a clearer understanding of this point. I really want to ask him a question, and perhaps we can get a response from both the witness and Senator Flynn on this point.

The difficulty I have with that provision is this: Suppose that the minister obtains evidence and information from his immigration officials, officials from the Department of External Affairs or officials of the government of the safe country, about the identity and, in effect, the status of people on a particular boat, and as a result of that information, the minister comes to the conclusion that these individuals are trying to jump the queue. I accept the measure as being a partial safeguard in terms of administrative effectiveness targeted to the first objective of genuine refugees, but I have difficulty with it based on Professor Beatty's point, which is that the claimants or the individuals have a right to say to the minister, "By the way, your information may not be correct." That is the point that troubles me. If the minister said, "I am prepared to go out to the boat and hold hearings there to deal with these issues so that the individuals may respond, that raises another question. That is why I asked Professor Beatty whether the process provides for a speedy hearing. Mechanically, unless the minister can do something we have not done before, I do not see how we can meet the proposition that an individual, be he a citizen or a claimant, is entitled to a hearing. This section denies an oral hearing. That is my problem. I do not disagree with the thrust or the spirit of Senator Flynn's comments, but I just do not see from those provisions how the problem has been solved. I think you have put yourself into another problem. Perhaps Senator Flynn could respond and we could then hear from the witness.

[*Traduction*]

tes ces personnes aient demandé le droit de venir au Canada mais qu'elles décident en fin de compte de venir immédiatement en louant un bateau. Êtes-vous prêt à me dire que le Ministre porterait atteinte aux droits de ces personnes en bloquant le bateau, s'il était convaincu que la sécurité de celui-ci ne serait aucunement compromise et s'il savait que le bateau retournerait dans son pays d'origine? Si le Ministre respecte la lettre et l'esprit de cet article, il n'aura pas du tout dérogé aux dispositions de la Charte.

Le professeur Beatty: Pourquoi ne pas l'indiquer explicitement?

Le sénateur Flynn: C'est écrit: «en tenant compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers ainsi que de la Convention». Vous le savez très bien.

Le sénateur Hébert: Nous ne le savons pas.

Le sénateur Flynn: Vous oubliez toujours cette partie de l'article, sénateur Hébert.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Flynn me permet-il de poser une question?

La présidente: Veuillez vous adresser à la présidence, sénateurs. Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Flynn vient de soulever une question qui me paraît très importante. Je voudrais donc lui poser une question à cet égard, et demander également au témoin ce qu'il en pense.

Le problème que me pose cet article est le suivant: supposez que le Ministre obtienne des responsables du ministère de l'Immigration, du ministère des Affaires extérieures ou du gouvernement du pays concerné des informations précises sur l'identité et le statut des personnes se trouvant sur un certain bateau. Grâce à ces informations, le Ministre conclut que ces personnes essaient de court-circuiter la procédure normale. J'accepte le système proposé par le gouvernement comme solution partielle au problème d'efficience administrative, dans le but de protéger d'abort les réfugiés légitimes, mais j'ai du mal à accepter l'argument du professeur Beatty, qui est que ces candidats au statut de réfugié auraient le droit de dire au Ministre: «Au fait, vos informations ne sont peut-être pas exactes». C'est cela qui m'inquiète. Si le Ministre dit: «Je suis prêt à tenir des audiences sur le bateau lui-même pour permettre aux personnes de répondre à nos questions», cela soulève un autre problème. Voilàpourquoi j'ai demandé au professeur Beatty si la procédure peut être une procédure rapide. À moins que le Ministre ne puisse inventer quelque chose que nous n'avons pas encore imaginé, je ne vois pas comment il pourrait respecter le droit des individus à réclamer une audience. Le problème est que cet article ne prévoit pas d'audience orale. Je ne conteste pas les commentaires du sénateur Flynn, je dis simplement que je ne vois pas en quoi ces dispositions résolvent le problème.

[*Text*]

Senator Flynn: The witness said that after due process and oral hearings, all over a period of two years, you would be sending him to a country without knowing how he will be treated there. If you followed the implied solution put by the witness, you have eventually the same problem with regard to deporting somebody after due process.

Professor Beatty: But if you deport someone after due process, there is no constitutional violation.

Senator Flynn: The problem is only postponed in this respect.

Senator Gigantès: Senator Flynn, would you explain that again? I do not understand.

The Chairman: Perhaps Professor Beatty would like to address the question.

Senator Gigantès: Before the witness addresses the question, I would like to have an explanation from Senator Flynn, if Madam Chairman agrees.

The Chairman: It is up to Senator Flynn.

Senator Gigantès: Are you saying that if we follow the procedure of due process, we have only postponed throwing the individual out; that if we followed the procedure without due process we would arrive at the same result, only faster?

Professor Beatty: That describes precisely this bill.

Senator Flynn: I was not discussing due process. I was discussing the remark by the witness to the effect that the country to which the individual is returned, without due process, could treat that individual improperly. I say that this problem has no relationship to process. The same thing could happen after due process. That is my point.

Senator Grafstein: Senator Flynn, I take it that you are making two points. First there is the question of the decision as to whether or not the individual has met the standards to become a refugee based on the minister's evidence only; and the second is that after coming to the conclusion that the individual should not be admitted for whatever reason, determined by due process or otherwise, will the individual be returned to a safe haven? They are two separate questions.

Senator Flynn: We were discussing the problem of proposed section 91.1. I was explaining how the minister could use the power contained in that proposed section to satisfy himself that he meets the conditions of the convention, of the safety of the vehicle and of the safety of its passengers. That is all I was saying.

The Chairman: Honourable senators, Professor Beatty has to leave in 20 minutes. Let us use the remaining time in directing questions to him.

Senator Spivak: I would like to clarify what you said about the implications of the Morgentaler case with regard to section 7 of the Charter. You said that the Singh case dealt with freedom from the threat of physical punishment and suffering as well as from physical punishment. You then went on to say

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Le témoin a déclaré qu'après des audiences orales, qui pourraient prendre jusqu'à deux ans, le candidat serait renvoyé dans son pays sans que nous sachions comment il y sera traité. Si on adopte la solution implicite proposée par le témoin, on arrivera en fin de compte à la même situation, avec ou sans garanties légales.

Le professeur Beatty: Mais si vous déportez quelqu'un en ayant respecté ces garanties légales, vous n'avez pas violé la Constitution.

Le sénateur Flynn: Mais le problème concret n'a pas changé, il a simplement été repoussé à plus tard.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous réexpliquer cela, sénateur Flynn, je ne comprends pas?

La présidente: Le professeur Beatty voudrait peut-être répondre à la question?

Le sénateur Gigantès: Avant que le témoin ne réponde, j'aimerais avoir des précisions du sénateur Flynn, si madame la présidente est d'accord.

La présidente: Je m'en remets au sénateur Flynn.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire qu'en respectant les garanties légales du candidat on arrivera au même résultat, c'est-à-dire qu'il sera expulsé, la seule différence étant qu'il le sera beaucoup plus tard?

Le professeur Beatty: Cela décrit précisément ce projet de loi.

Le sénateur Flynn: Je ne discutais pas des garanties légales. J'évoquais simplement le fait, souligné par le témoin, que le pays dans lequel l'individu pourrait être expulsé, sans garanties légales, risque de mettre sa sécurité en danger. À mon sens, ce problème n'a rien à voir avec les garanties légales. Il pourrait encore se poser même si les garanties légales étaient respectées. C'est tout.

Le sénateur Grafstein: Donc, sénateur Flynn, vous soulevez deux problèmes. Tout d'abord, il s'agit de savoir si le candidat répond aux conditions requises pour devenir réfugié, sur la base des informations obtenues par le Ministre, et, deuxièmement, s'il doit être renvoyé en pays sûr lorsqu'on a déterminé qu'il ne doit pas être admis au Canada, pour quelque raison que ce soit, avec ou sans garanties légales. Ce sont bien deux questions distinctes.

Le sénateur Flynn: Nous discutions du problème posé par l'article 91.1 et j'expliquais comment le Ministre pourrait utiliser les pouvoirs énoncés dans cet article pour vérifier que le candidat respecte les critères établies par la Convention ou que le navire et ses passagers ne seront pas en danger si le navire est refoulé.

La présidente: Honorables sénateurs, le professeur Beatty doit nous quitter dans 20 minutes. Essayez donc de vous adresser à lui pendant ce temps.

Le sénateur Spivak: Je voudrais préciser ce que vous avez dit au sujet des conséquences de l'arrêt Morgentaler sur l'article 7 de la Charte. D'aprés vous, l'arrêt Singh portait sur le droit de ne pas subir de peine ou de souffrance physique, ni d'en être menacé. Vous avez dit ensuite que l'arrêt Morgentaler portait sur la menace de troubles mentaux.

[*Text*]

that the Morgentaler case dealt with the threat to mental well-being.

Professor Beatty: Psychological trauma.

Senator Spivak: Senator Doyle discussed that point, but I am talking about it in a different context, if I understand what you are saying correctly. What you are saying is that if a refugee could prove that he would suffer mental trauma, let alone physical trauma, from being sent back to a country, then he would not be sent back.

Professor Beatty: That is not what I meant.

Senator Spivak: I hope not, because such a provision could apply to all of the people in the third world.

Professor Beatty: There is a nice little passage in the dissenting judgment of Mr. Justice McIntyre—which is written in the same spirit as this bill, I might add—with exactly the same failure to understand the source of constitutional rights.

Senator Flynn: What would you say if he had been in the majority?

Professor Beatty: I have said the same thing on more than one occasion when he has been in the majority.

Senator Flynn: I am referring to this case.

Professor Beatty: To answer the question, the court, in the Morgentaler case, said that for psychological trauma to constitute a limit on someone's security of the person, that trauma has to be brought about by a particular law. The court, in the Morgentaler case said, "Look at this law. It says to a woman that she can go out and get an abortion through the abortion committee system. It is a threat to the woman's health because from the way the committee system works, she may never get it, or, if she does get it, it may be too late. Alternatively the law says that a woman can go to the Morgentaler clinic, but in doing so she may face the threat of criminal prosecution." The psychological trauma presented to a woman faced with these choices constituted to the court a limit on women's security of person. I say with regard to this bill that a law which allows for orbiting of the kind we saw yesterday constitutes a limit on the security of the person involved. This committee has heard a lot about orbiting. Yesterday an individual was sent across the pond not knowing where he would end up. He could have been bounced from country to country. If that orbiting can be attributed to mean-spirited eligibility screens, it constitutes a limit on security of the person.

Senator Spivak: But the bill says that if the country will not accept the person, then the person can return to Canada.

Professor Beatty: That is true.

Senator Spivak: The minister, when he was here, said that no one would be sent off before we knew that the other country would accept him.

Professor Beatty: What did he do yesterday?

Senator Spivak: I am talking about Gerry Weiner, the minister who appeared before us on Bill C-55.

Professor Beatty: There are so many ministers.

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: De choc psychologique.

Le sénateur Spivak: Le sénateur Doyle a déjà abordécette question avec vous mais je voudrais y revenir. Vouliez-vous dire qu'un réfugié ne serait pas refoulé s'il pouvait prouver que cela lui causerait des troubles psychologiques, sans parler de toubles physiques?

Le professeur Beatty: Ce n'est pas ce que je voulais dire.

Le sénateur Spivak: J'espère que non parce que cela pourrait s'applique à tous les citoyens du tiers monde.

Le professeur Beatty: Il y a un joli passage dans le jugement minoritaire du juge McIntyre, qui est rédigé dans le même esprit que ce projet de loi et qui révèle exactement la même incompréhension du fondement des droits constitutionnels.

Le sénateur Flynn: Qu'auriez-vous dit s'il avait étémajoritaire?

Le professeur Beatty: J'ai déjà dit la même chose à plus d'une reprise, lorsqu'il était du côté de la majorité.

Le sénateur Flynn: Je parlais seulement de cette affaire.

Le professeur Beatty: Dans l'arrêt Morgentaler, la Cour a dit que le choc psychologique doit avoir été causé par une loi donnée pour que cela constitue une limite à la sécurité de la personne. Dans l'affaire Morgentaler, son raisonnement était le suivant: «Voici une loi qui dit à une femme qu'elle peut obtenir un avortement en passant par le système des comités Thérapeutiques. Cela constitue une menace à la santé de la femme puisqu'elle risque de ne jamais obtenir son avortement, étant donné la manière dont fonctionne le système de comités, ou qu'elle risque de l'obtenir trop tard. Par contre, la loi permet à cette femme d'aller à la clinique Morgentaler mais, si elle le fait, elle risque des poursuites pénales». Le choc psychologique que peut connaître la femme confrontée à ce choix représente une limite à la sécurité de sa personne. De même, en ce qui concerne le projet de loi dont nous parlons, j'affirme qu'une loi qui permet de placer quelqu'un en orbite comme nous l'avons vu faire hier constitue une loi qui limite la sécurité de la personne. Hier, un individu a été envoyé de l'autre côté de l'océan Atlantique sans savoir où il aboutirait. Il aurait pu rebondir d'un pays à un autre. Si le critère de recevabilité permet d'envoyer ainsi qulqu'un en orbite, il représente une limite à la sécurité de la personne.

Le sénateur Spivak: Mais le projet de loi précise que la personne peut retourner au Canada si le pays destinataire ne l'accepte pas.

Le professeur Beatty: C'est vrai.

Le sénateur Spivak: Lorsque le ministre est venu témoigner, il a dit que personne ne serait refoulé avant qu'on sache si le pays destinataire l'accepte.

Le professeur Beatty: Qu'a-t-il fait hier?

Le sénateur Spivak: Je parle de Gerry Weiner, le ministre qui est venu témoigner sur le projet de loi C-55.

Le professeur Beatty: Il y a tellement de ministres!

[*Text*]

Senator Spivak: Very well, professor. I want to ask you one other thing, and I will be brief. With respect to the question you raised about the constitutional responsibilities of the Senate, in my view it is rather a paradoxical matter to suggest that the Senate must now, in a democracy, defend rights when it itself is not exactly a democratic institution within that democracy. I suppose it is in order because there are people who are not elected who already do that sort of thing.

However, that particular opinion has been quoted to us before and I would like to ask you what is the basis for your interpretation that there is a role for the Senate to play as guardian of the Constitution in addition to the role of the courts.

Professor Beatty: I am happy to do that. I would refer you to page 8 of your own report on Bill C-84 where you say—

Senator Spivak: That is the report you have been referring to?

Professor Beatty: Yes. That is where it is grounded in the judicial opinions. We are now five or six years into the Charter, and people who do the same thing as I do are only now starting to write about the theory of the Charter. I will put on the record the name of a Professor Brian Slattery. Professor Slattery is on sabbatical from our university and is in the process of writing a book which will include a chapter, the subject matter of which is a paper entitled: "A Theory of the Charter". That is a theory which I think finds favour with every constitutional law teacher to whom I have spoken who knows what Professor Slattery has written. This theory does not merely put the obligation on the Senate. The theory is that whoever is a lawmaker has this obligation. I say to you—and not paradoxically—that because you are not directly elected, you must feel this constitutional obligation especially acutely. In fact, let me reiterate something that I said in the fall when I was here: If you do not follow this course; if you adopt the attitude of "Let Beatty and his gang take them to the courts and run up a million-dollar legal bill", what it does is it puts the courts in a confrontational position with the legislators. Let me say to you that there are a great many good "democrats" who are very frightened of judicial review because they see nine unelected people telling the populace what they can do. One of Professor Slattery's arguments is that the way to attenuate that tension is to have lawmakers, in the first instance, take their constitutional responsibilities seriously.

Senator Spivak: The reason I ask that question is because the logical implications of that role for the Senate are tremendous. However, it is not pertinent to the question at hand, so I will not pursue it.

The Chairman: Thank you, Senator Spivak. We will press on because it seems that we might run out of time. Senator Hébert is next, followed by Senator Gigantès and Senator Lewis.

Senator Hébert: I have just one question to ask of our witness, and, of course, of Senator Flynn also. Senator Flynn again mentioned that the bill will respect the international convention; so for him that means that it is important that it does

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Je voudrais brièvement vous demander autre chose, professeur. En ce qui concerne les responsabilités constitutionnelles du Sénat, je trouve un peu paradoxal que vous vous en remettiez à celui-ci pour défendre des droits démocratiques alors que c'est une institution qui ne l'est pas particulièrement. Je suppose que c'est acceptable parce qu'il y a déjà des personnes non élues qui font la même chose ailleurs.

Toutefois, je voudrais savoir sur quoi vous vous fondez pour dire que le Sénat doit jouer le rôle de gardien de la Constitution, en plus des tribunaux.

Le professeur Beatty: Je serais très heureux de vous répondre. J'attire votre attention sur la page 8 de votre propre rapport sur le projet de loi C-84 . . .

Le sénateur Spivak: C'est le rapport dont vous avez parlé tout à l'heure?

Le professeur Beatty: Oui. Voilà où vous trouverez l'origine de cette opinion. Cela fait cinq ou six ans maintenant que la Charte est appliquée et que commence à se développer une théorie constitutionnelle appropriée. Je songe par exemple au professeur Brian Slattery, qui est en congé sabbatique de notre université et qui rédige actuellement un livre dont un chapitre portera sur «une thérorie de la Charte». Or, sa théorie recueille de plus en plus l'assentiment des constitutionnalistes à qui j'en ai parlé. Selon cette théorie, la Charte impose des responsabilités non seulement au Sénat mais à chaque législateur. J'affirme quant à moi, et ce n'est pas paradoxal, que vous devriez ressentir cette responsabilité de manière particulièrement aiguë précisément parce que vous n'êtes pas élus. Je vais d'ailleurs vous rappeler quelque chose que je disais cet automne. Si vous n'adoptez pas ma solution, si vous dites «Laissons Beatty et son équipe aller devant les tribunaux et payer un million de dollars de frais d'avocat», cela signifie que le législateur sera en situation de confrontation par rapport aux tribunaux. Laissez-moi vous dire qu'il y a beaucoup d'excellents «démocrates» qui sont très préoccupés par le processus de révision judiciaire, car ils y voient neuf personnes non élues disant à la population ce qu'elle peut faire. L'un des arguments du professeur Slattery est que la première chose à faire pour éviter cette confrontation est de demander au législateur d'assumer sérieusement ses responsabilités constitutionnelles.

Le sénateur Spivak: La raison pour laquelle j'ai posé cette question est que cette théorie implique un rôle considérable pour le Sénat. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas de cela que nous discutons aujourd'hui et je n'insisterai pas.

La présidente: Merci, sénateur Spivak. Nous allons poursuivre rapidement car nous risquons de manquer de temps. Je donne la parole au sénateur Hébert puis au sénateur Gigantès et au sénateur Lewis.

Le sénateur Hébert: Je n'ai qu'une question à poser ànotre témoin, ainsi qu'au sénateur Flynn, bien sûr. Le sénateur Flynn ayant répété que le projet de loi sera conforme à la convention internationale, je suppose que le respect de celle-ci lui

[*Text*]

respect those conventions. Also, he is right to remind me that it is written somewhere in the law.

My question is: How can we say that we will respect a convention if we turn back a ship whose captain is obviously a dishonest man, and possibly a man without morality and, as we have described some of them in the past, an exploiter of human misery, et cetera? How can we trust such a man to guarantee the security of his passengers, whether they be bogus or genuine refugees, and consequently affirm that we are respecting the convention?

Senator Flynn: My lord.

The Chairman: Senator Flynn, the question is asked of Professor Beatty.

Senator Flynn: I know, Madam Chairman, but I am sure you are not forbidding me to react.

Professor Beatty: I think the question was directed to Senator Flynn.

Senator Hébert: No, I said my question was addressed to you, Professor Beatty, and also to Senator Flynn because Senator Flynn always reacts in any case.

Professor Beatty: I would say it is rhetorical and also I would underscore that there is nothing that I have said, in turning back the ships, that you must show that it is a violation of an international convention for it to be unconstitutional.

Senator Grafstein: It is the lower test.

Professor Beatty: Why do you use the word "lower" senator?

Senator Grafstein: It has a lower threshold.

Professor Beatty: It is a test with more integrity for human dignity. Therefore I hate using the word "lower" for that type of a test.

Senator Flynn: Yes, but assuming that the master is necessarily a bum or a bandit in this respect—

Senator Gigantès: I have a question which follows along the lines of Senator Hébert's question. Once the ship gets to our territorial waters and the minister has taken a decision—

Professor Beatty: What decision?

Senator Gigantès: To turn the ship back—then the minister cannot escape the responsibility for what the captain of that ship—a captain prepared to break Canadian law for money—will do once he is outside of Canadian waters. If the minister has never had contact with that captain, that is one thing, but once he has had contact and accepted, presumably, the captain's promise to behave legally, decently or whatever and not to return his passengers to someone who will put them in jail, then am I right that the minister has acquired some sort of moral responsibility for what happens next?

Professor Beatty: The short answer is that I do not know. The easy answer is "Yes", but I do not know.

Senator Flynn: Senator Gigantès does not know either.

[*Traduction*]

paraît important. Il a d'ailleurs eu raison de me rappeler que cela figure quelque part dans une loi.

Ma question est la suivante: comment peut-il dire que nous allons respecter une convention si nous refoulons un navire dont le capitaine est manifestement une personne malhonête, qui n'a pas de morale et qui exploite la misère hunaime? Comment pouvons-nous faire confiance à un tel personnage pour garantir la sécurité de ses passagers, que ceux-ci soient des réfugiés légitimes ou non, et comment pourrons-nous prétendre ensuite que nous avons respecté la convention?

Le sénateur Flynn: Mon Dieu!

La présidente: La question s'adresse au professeur Beatty.

Le sénateur Flynn: Je sais, madame la présidente, mais vous n'allez quand même pas m'empêcher de réagir.

Le professeur Beatty: Je crois que la question s'adressait au sénateur Flynn.

Le sénateur Hébert: Non, elle s'adressait à vous, professeur Beatty, mais je ne peux empêcher qu'elle s'adresse également au sénateur Flynn puisqu'il réagit toujours.

Le professeur Beatty: À mon avis, c'est une question purement théorique. D'autre part, je n'ai jamais dit qu'il faut prouver que le refoulement d'un navire constitue une violation d'une convention internationale pour que cela soit anticonstitutionnel.

Le sénateur Grafstein: C'est le critère inférieur.

Le professeur Beatty: Pourquoi dites-vous «inférieur», sénateur?

Le sénateur Grafstein: C'est le critère minimum.

Le professeur Beatty: C'est un critère qui est plus conforme àla dignité humaine. Voilà pourquoi je m'oppose fermement àce qu'on dise qu'il est «inférieur».

Le sénateur Flynn: Mais en supposant que le capitaine du navire est nécessairement un truand ou un bandit . . .

Le sénateur Gigantès: Je voudrais poser une question sur le même sujet. Lorsque le navire arrive dans nos eaux territoriales et que le Ministre a pris la décision . . .

Le professeur Beatty: Laquelle?

Le sénateur Gigantès: . . . de refouler le navire, il ne peu nier qu'il a la responsabilité de ce que fera le capitaine d navire, un capitaine qui était prêt à violer les lois canadienne pour de l'argent, une fois qu'il se retrouvera dans les eau internationales. Si le Ministre n'a jamais eu de contact avec l capitaine, c'est une chose, mais s'il a eu des contacts avec lui e qu'il a accepté sa promesse de se comporter de manière légal et humaine et de ne pas ramener les passagers là oùils seron mis en prison, j'estime qu'il doit assumer une certaine respon sabilité morale à l'égard des événements futurs.

Le professeur Beatty: Brièvement, je n'en sais rien. Il m serait facile de dire oui mais je n'en sais rien.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Gigantès ne le sait pas no plus.

[*Text*]

Professor Beatty: No, but that is not what I am here about. I am here to question the constitutional integrity of law and mean-spirited bureaucrats who draft that law, and not to question the moral fibre of a minister.

Senator Gigantès: Very well then; has the mean-spirited bureaucrat any responsibility, then?

Professor Beatty: The mean-spirited bureaucrat has a respnsibility to draft a law consistent with the dictates that have been given to him or her by the Supreme Court, and if you want to get around Singh, then put section 33 of the Constitution on it.

Let me just add, because I have been told that there is a lawyer here from the Department of Justice, that I would say that you do not focus on the fact that the right in Singh was locked in section 55, which is the old right. Constitutional entitlements are not locked in legislation. I am sorry to have to say that, but that is a little lawyer's game.

Senator Flynn: No, it is a professor's game.

Professor Beatty: It is not a professor's game; it is a mug's game; it is a lawyer's game of which I am a part, I admit, in this particular instance.

Senator Grafstein: Professor, you had us until you made that last comment.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: Professor, you have expressed some views this afternoon that are very interesting. I am wondering if you would go so far as to say that this is a legal opinion that you have expressed today, in order that we might rely upon it?

Professor Beatty: Yes.

Senator Lewis: Thank you.

Professor Beatty: What I have said is the best opinion that I can give you on the constitutionality of the screens and the lack of review, and unlike lawyers from the Department of Justice, who are my old buddies, I am prepared to put it on the table.

Senator Lewis: Yes, thank you. That is the first legal opinion we have had on this matter.

The Chairman: Professor Beatty, thank you very much.

Senator Grafstein: I have just one further comment. I take it that you have made some other comments on search and seizure, and other matters. You are saying that your comments today are to be considered legal opinion, because you have made some comments on other sections as well.

Professor Beatty: Yes.

Senator Grafstein: Very well.

The Chairman: Thank you very much, Professor Beatty.

Honourable senators, I think that for the record I should say that we had expected to hear from Mr. John Kimble Abbott, representing the Immigration Association of Canada. Mr. Abbott had asked to appear before the committee. I think it was made clear to him by our staff, both present and past, that we, of course, are only discussing and hearing representations

[*Traduction*]

Le professeur Beatty: Non, mais ce n'est pas pour cela que je suis ici. Je suis ici pour poser des questions sur l'intégrité constitutionnelle de la Loi et des méchants bureaucrates qui l'ont rédigée, et non sur le sens moral d'un ministre.

Le sénateur Gigantès: Bien. Est-ce alors le méchant bureaucrate qui doit assumer cette responsabilité?

Le professeur Beatty: Le méchant bureaucrate a la responsabilité de rédiger une loi conforme aux décisions de la Cour suprême. S'il veut contourner l'arrêt Singh, qu'il ait recours à l'article 33 de la Constitution.

Puisqu'on m'a dit qu'il y a dans cette salle un jurisconseil du ministère de la Justice, je voudrais ajouter qu'il ne faut pas arguer du fait que le droit énoncé dans l'arrêt Singh a été enchâssé à l'article 55, car c'est l'ancien droit. Les droits constitutionnels ne sont pas enchâssés dans un projet de loi. Je regrette d'avoir à le dire mais ce sont des jeux auxquels jouent les avocats.

Le sénateur Flynn: Les professeurs, plutôt.

Le professeur Beatty: Non, pas les professeurs. Ce sont des jeux d'avocats, auxquels je participe, je dois le reconnaître.

Le sénateur Grafstein: Jusqu'à cette dernière remarque, vous nous aviez convaincu, professeur.

La présidente: Sénateur Lewis.

Le sénateur Lewis: Vous avez exprimé des opinions très intéressantes, professeur. Iriez-vous jusqu'à dire que vous nous avez communiqué un avis juridique, sur lequel nous pouvons nous fonder?

Le professeur Beatty: Oui.

Le sénateur Lewis: Merci.

Le professeur Beatty: C'est le meilleur avis juridique que je puisse vous donner sur la constitutionnalité des critères préalables et sur le manque de procédure de révision. À la différence de mes anciens collègues du ministère de la Justice, je suis prêt à en assumer la responsabilité publiquement.

Le sénateur Lewis: Merci. C'est le premier avis juridique que nous ayons reçu sur ce sujet.

La présidente: Merci beaucoup, professeur Beatty.

Le sénateur Grafstein: Vous avez également donné des avis sur les procédures de perquisition et de saisie, entre autres. Pouvons-nous considérer qu'il s'agit aussi d'avis juridiques, sur ces autres sujets?

Le professeur Beatty: Oui.

Le sénateur Grafstein: Très bien.

La présidente: Merci beaucoup, professeur Beatty.

Honorables sénateurs, je voudrais préciser que nous devions entendre M. John Kimble Abbott, de l'Association d'immigration du Canada, qui avait demandé de venir témoigner. Cependant, le personnel du Comité lui a clairement expliqué que nous ne pouvions discuter cette fois que des projets de loi C-55 et C-84. Monsieur Abbott nous a dit qu'il ne comprenait pas

[*Text*]

with respect to Bill C-55 and Bill C-84. Mr. Abbott has indicated that he did not quite understand that, and that his presentation, in fact, would cover a much broader aspect of immigration generally.

I have pointed out to him that we are not empowered to do that, since we have only a reference on Bill C-55 and a much narrower reference at this point regarding Bill C-84. Because of those circumstances, he has decided not to make his presentation.

I am sorry that he has come here under an obvious misapprehension.

That will conclude our meeting for today.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I have a copy of a letter from Mr. Abbott to you dated January 7. That information should at least be made available to the committee. He has made reference to the process, and I hope that we will examine that when we come to our conclusions.

The Chairman: Yes. Copies of that letter have been circulated to all members of the committee, Senator Grafstein. The members of the committee are aware of those comments, and we will certainly take cognizance of them.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

cela et qu'il souhaitait parler de questions beaucoup plus générales concernant l'immigration.

Je lui ai dit que nous n'avions pas le pouvoir de l'entendre à ce sujet, puisque notre mandat se limitait spécifiquement au projet de loi C-55 et sur des aspects encore plus restreints du projet de loi C-84. En conséquence, il a décidé de ne pas témoigner.

Je regrette que ce malentendu n'ait pas été éclairci avant sa venue jusqu'ici.

Le sénateur Grafstein: J'ai un exemplaire de la lettre que M. Abbott vous a adressée le 7 janvier, madame la présidente. Nous devrions au moins en donner des exemplaires aux membres du Comité. Il y parle du processus, et j'espère que nous en discuterons avant de tirer nos conclusions.

La présidente: Oui. Tous les membres du Comité ont déjà reçu un exemplaire de cette lettre, sénateur Grafstein. Ils sont donc déjà au courant.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Professor David Beatty, University of Toronto.

M. David Beatty, professeur, Université de Toronto.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

C24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, February 25, 1988

Issue No. 60

Sixteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

Third proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 25 février 1988

Fascicule nº 60

Seizième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Troisième fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28927—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6(*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*) et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10,11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 25, 1988
(82)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:

Mr. Carter Hoppe, Chairman;

Mrs. Barbara Jackman, Chairman, Ontario.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 begin consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 FÉVRIER 1988
(82)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M^me^ Katharine Dunkley et M^me^ Margaret Young, attachées de recherches.

Témoins:

De l'Association du barreau canadien, Loi de l'immigration:

M. Carter Hoppe, président;

M^me^ Barbara Jackman, présidente (Ontario).

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le Comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Les témoins font des déclarations préliminaires, puis répondent aux questions.

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 25, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill and to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us again this morning Ms. Barbara Jackman and Mr. Carter Hoppe representing the Canadian Bar Association, Immigration Law Section. The witnesses will start this morning by providing the committee with some comments respecting Bill C-84 on the reference that has been made back to the committee with respect to the committee's amendments, as well as the minister's response. We will then move on to Bill C-55.

Mr. Carter Hoppe, Immigration Law Section, Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman. It is good to be back again. We were here in September, and I recognize many faces. We have pleasant memories from September because we were gratified to see that the amendments suggested by the Senate to the government followed closely the recommendations and some of the comments we had made in September. As I gather, many other groups across the country made similar representations.

For the record, I am appearing on behalf of the Immigration Law Section, Canadian Bar Association; my colleague, Ms. Barbara Jackman, is Chairman of the Immigration Law Section, Canadian Bar Association (Ontario).

I have not had an opportunity, apart from reading it in the press, to study the government's response in detail. Ms. Jackman may wish to comment on that in more detail. As I understand it, the major concessions made were, first, a restriction on the prosecution of people who are assisting people without documents to enter the country so that only the Attorney General or the Deputy Attorney General would be able to lay a charge; and, secondly, that the decision to interdict ships at sea could not be made by anyone except the minister. Those are concessions, although the principle of those two provisions is obviously left intact by the government's response.

So what I should like to say to this body, and through it to the Senate at large, basically is in the nature of a pep talk. I think we made our position quite clear in September, and the committee has heard from many groups which made similar

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 25 février 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-55, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner le projet de loi, ainsi que la motion du 11 février 1988 de l'honorable sénateur Nurgitz et le message de la Chambre des communes daté du 3 février 1988 concernant certains amendements au projet de loi C-84, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir de nouveau ce matin Mme Barbara Jackman et M. Carter Hoppe, qui représentent l'Association du barreau canadien, section de la loi de l'immigration. Les témoins feront d'abord quelques observations au sujet du projet de loi C-84 et du message que la Chambre a envoyé à notre comité au sujet des amendements que nous y avons apportés ainsi que de la réponse du ministre. Nous poursuivrons ensuite notre examen du projet de loi C-55.

M. Carter Hoppe, Section de la loi de l'immigration, Association du barreau canadien: Je vous remercie, madame la présidente. C'est avec plaisir que nous sommes revenus devant votre comité. Nous avons déjà témoigné en septembre et je reconnais de nombreux visages. Nous gardons un excellent souvenir de notre comparution, car nous avons eu le plaisir de constater que les amendements que le Sénat a proposés au gouvernement s'inspiraient étroitement des recommandations et de certaines observations que nous avions faites en septembre. Je crois savoir que beaucoup d'autres organismes d'un bout à l'autre du pays ont formulé des arguments semblables.

Je représente la Section de la loi de l'immigration de l'Association du barreau canadien; ma collègue, Mme Barbara Jackman, est présidente de cette section de l'Association pour l'Ontario.

J'ai pris connaissance de la réponse du gouvernement en la lisant dans les journaux, mais je n'ai pas eu le temps de l'examiner attentivement. Mme Jackman vous en parlera plus longuement. D'après ce que j'ai compris, les principales concessions faites par le gouvernement sont de deux ordres: premièrement, un assouplissement des dispositions relatives aux poursuites judiciaires contre les personnes qui aident des réfugiés sans papiers à entrer au Canada fait que seuls le procureur général ou son adjoint pourront porter des accusations; et deuxièmement, seul le ministre pourra interdire à un bateau d'entrer dans les eaux canadiennes. Ce sont effectivement des concessions, mais la réponse du gouvernement n'a de toute évidence rien changé au principe sous-tendant ces deux dispositions.

Donc, tout ce que j'ai à dire au comité et, par son entremise, au Sénat, c'est de tenir bon. J'ai clairement exposé la position de l'Association en septembre et le comité a entendu de nombreux autres groupes qui ont fait valoir les mêmes arguments.

[*Text*]

representations. I think the committee did an excellent job in terms of its study of the legislation. I may be echoing the words of Professor Beatty, who appeared yesterday, when I say "Stick to your guns". That is my suggestion to this honourable body.

Mrs. Jackman, do you have any comments on Bill C-84.

Ms. Barbara Jackman, Chairman (Ontario), Immigration Law Section, Canadian Bar Association: With respect to the Senate's recommendations—which I have had an opportunity to read—and in terms of my view of those recommendations, I see only two major problems, one that the committee had left the security review with the Federal Court rather than the Security Intelligence Review Committee. I can understand why the committee did that. I am not sure that there could be any strong constitutional argument made for keeping that with the Security Intelligence Review Committee. As I understand it, the Senate's view was that it was the body of sober second thought in terms of trying to ensure that the legislation was constitutionally valid.

Although I have concerns about leaving it with the Federal Court of Canada—and I think there may be arguments made on that—it is certainly not the strongest ground that we would push in terms of keeping it with the Security Intelligence Review Committee.

The second concern I had related to the fact that, although the committee put security cases into the refugee stream, it left out persons who had serious criminal convictions registered against them. If there is a justification for leaving people who are thought to be a security threat in the refugee system, the same justification applies to persons who have been convicted of criminal offences. On those grounds there is a serious constitutional issue.

Respecting the minister's response, first, I think that the changing of the wording in the objectives to "illegal entry", as opposed to what the Senate had recommended, broadens what the minister had in the first place. It would concern me a great deal if that were left in there, because theoretically it then covers, all sorts of situations, which I am sure the minister would publicly say it is not intended to cover, and I think Mr. Hoppe back in September talked about a person assisting a person in bringing their spouse to the border to ask for a minister's permit to stay with the husband. That would be illegal entry in the broad sense of the phrase. I think it is too broad and therefore may be questionable on that basis.

Respecting the question of detention review, I know that the Senate had built in review provisions for detention. I will touch on this subject when I give you my comments on Bill C-55, but we asked that the detention review be before the immigration adjudicator. Having recently reviewed the adjudication system in much more detail in relation to a case before the Federal Court of Canada—so I cannot say a great deal about that—I have concerns about the adequacy of a review before an immi-

[*Traduction*]

Je crois que le comité a fait un excellent travail en examinant ce projet de loi. C'est pourquoi, pour faire écho aux propos tenus hier par M. Beatty lors de son témoignage, je vous exhorte à «rester sur votre position». C'est mon seul conseil à votre Comité.

Mme Jackman a peut-être quelques commentaires à faire au sujet du projet de loi C-84 et je lui cède la parole.

Mme Barbara Jackman, présidente (pour l'Ontario) de la Section de la loi de l'immigration, Association du barreau canadien: Je ne vois que deux problèmes majeurs dans les recommandations du Sénat — que j'ai eu le temps de lire — compte tenu de mon interprétation de ces recommandations: premièrement, le Comité a laissé l'examen de sécurité à la Cour fédérale plutôt que de le confier au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Je comprends pourquoi le Comité a pris cette décision. Je ne crois pas qu'on puisse invoquer la Constitution pour continuer d'attribuer cette fonction au Comité de surveillance. Si j'ai bien compris, le Sénat, en sa qualité d'assemblée d'examen impartial, a jugé qu'il devait faire en sorte que le projet de Loi soit constitutionnellement valide.

Bien que je ne sois pas tout à fait acquise à l'idée de confier cette responsabilité à la Cour fédérale — je crois qu'il y a des raisons de ne pas le faire — ce n'est certainement pas la meilleure raison que nous pourrions trouver de la laisser au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le deuxième problème majeur que j'ai perçu tient au fait que bien que le comité ait permis aux réfugiés qui représentent un risque pour la sécurité de demander le statut de réfugié, il a refusé ce privilège à ceux qui ont un casier judiciaire chargé. S'il peut être justifié de laisser des réfugiés considérés comme un risque pour la sécurité de l'État demander le statut de réfugié, on peut en faire autant pour ceux qui ont déjà été condamnés pour des actes criminels. Pour ces raisons, le projet de loi est hautement contestable du point de vue de la Constitution.

Je voudrais maintenant parler de la réponse du ministre. Premièrement, l'emploi de la formule «entrée illégale», dans la formulation de l'objet des modifications, plutôt que la formule recommandée par le Sénat donne une plus grande latitude au ministre. Je crains le pire si cette formule est maintenue, parce qu'en théorie, elle peut désigner toutes sortes de situations auxquelles la disposition n'est pas censée s'appliquer et je suis certaine que le ministre l'admettrait publiquement; si je ne m'abuse, M. Hoppe avait mentionné en septembre, le cas d'une personne qui en avait aidé une autre à amener son conjoint à la frontière, pour obtenir un permis du ministre l'autorisant à rester avec son mari. Ce serait là une entrée illégale, au sens large de l'expression. Je crois donc que cette expression est trop vague et que, par conséquent, elle peut être contestable.

En ce qui concerne la question de l'examen de la décision de détention, je sais que le Sénat avait prévu des dispositions à cet égard. Je reviendrai là-dessus lorsque je ferai mes commentaires au sujet du projet de loi C-55, mais je peux vous dire que nous avions demandé que ce soit l'arbitre de l'immigration qui procède à cet examen. J'ai récemment examiné le système d'arbitrage de façon beaucoup plus poussée dans le cadre d'une affaire portée devant la Cour fédérale du Canada — ce qui fait

[*Text*]

gration adjudicator. However, that is not an issue the committee can deal with here. It is an issue that will have to be decided by the court and is, as I said, before the court. In any event, it is better that there be a review than there not be a review.

I do not believe that the minister's response that a person who may be a security threat should be detained because that person "may be a security threat" necessarily holds weight in a legal sense. I think that all the government is doing is transferring detention review from a simple, expeditious process before an immigration adjudicator to a superior court of record of a province, being the constitutional court.

The government, regardless of what legislation it passes, if it does not put an override clause in the legislation—which it has not done in this case—cannot deny a person the right to seek habeas corpus in a superior court of record under the Charter. So, in effect, the government is, I think, limiting the rights of persons in terms of the complexity of bringing a habeas corpus application as opposed to a hearing before an adjudicator, and is, in effect, limiting a person's rights to have the detention reviewed. I still think that is unconstitutional and would be struck down by a court.

I think the Senate amendments did go a long way towards rectifying that constitutional problem.

With respect to the security risks—and I include the criminal conviction cases—and leaving them out of the refugee stream, or denying them access even to the eligibility stream, I say that it is unconstitutional, and that there is the danger, or the threat of a danger, of loss of life, liberty or security of the person.

Respecting the interdiction of ships, I think Professor Beatty's view—I say this from discussions I had with him before he appeared before the committee—and my view is that the Charter is there to protect persons from lawmakers. It is the lawmakers who are required to comply with the Constitution. So I do not think the issue is whether the person is on a ship off the coast of Canada or whether on land in Canada. It has always been accepted or assumed—and certainly it has not been contested by the Department of Justice in federal court proceedings—that the Constitution applies to control the actions of visa officers acting outside of Canada. A ship may not actually be in Canadian waters, but the principle is the same. If you are holding Canadian decision-makers to the law, then they should be held to the law regardless of where they are or where the person is actually located, so long as they are acting under a statute passed by Canadian Parliament.

With search and seizure, when we appeared here before we said that it would be better to have criminal lawyers deal with that. I do not want to make comments on it because I do not know enough about that area of the law. Similarly, the aiding and abetting section deals with criminal matters, and I do not

[*Traduction*]

que je ne peux pas en parler aussi librement que je le voudrais — et j'ai des doutes quant à la valeur d'un examen effectué par un arbitre de l'immigration. Cependant, le comité n'y peut pas grand-chose. Cela relève de la Cour et, comme je l'ai dit, c'est précisément le cas. Quoi qu'il en soit, un examen vaux mieux que pas d'examen du tout.

Je ne crois pas que la réponse du ministre, selon laquelle une personne qui peut représenter une menace pour la sécurité doive être détenue pour cette seule raison, ait beaucoup de poids sur le plan juridique. À mon avis, tout ce que le gouvernement fait, c'est de transférer l'examen de la détention, une procédure simple et rapide qui se déroule devant un artibre de l'immigration, à une cour d'archives provinciale, une instance supérieure, du fait qu'il s'agit d'un tribunal constitutionnel.

Si le gouvernement ne prévoit pas, dans les projets de loi qu'il adopte, une disposition d'exception — ce qu'il n'a pas fait dans le cas qui nous intéresse — il ne peut refuser à une personne le droit de demander l'*habeas* corpus à une Cour d'archives supérieure en invoquant la Charte. Donc, en fait, je crois que le gouvernement limite les droits des personnes en les obligeant à demander l'*habeas corpus,* une procédure plus compliquée qu'une simple audience devant un arbitre, et qu'il limite par le fait même le droit qu'ont ses personnes de faire examiner les motifs de leur détention. Je persiste à croire que cette disposition est anticonstitutionnelle et qu'un tribunal l'invaliderait.

Je crois que les amendements proposés par le Sénat faisaient beaucoup pour corriger ce problème constitutionnel.

Quant aux dispositions qui consistent à refuser aux réfugiés qui représentent un risque pour la sécurité — et j'inclus dans leur nombre ceux qui ont déjà été condamnés pour des actes criminels — le droit de demander le statut ou même d'être considérés comme admissibles, je crois qu'elles sont anticonstitutionnelles et qu'elles mettent en danger ou risquent de mettre en danger la vie, la liberté ou la sécurité des personnes.

Pour ce qui est de l'interdiction faite aux navires d'entrer dans les eaux canadiennes, je crois être du même avis que M. Beatty: la Charte est là pour protéger les gens des législateurs. Je sais que c'est ce qu'il pense, car j'en ai discuté avec lui avant son témoignage. Ce sont les législateurs qui sont tenus de se conformer à la Constitution. Par conséquent, je ne crois pas qu'il s'agisse de savoir si le réfugié se trouve sur un navire au large des côtes du Canada ou s'il est déjà sur notre territoire. On a toujours reconnu ou présumé — en tout cas, le ministère de la Justice ne l'a jamais contesté devant la Cour fédérale — que la Constitution régit les actes des agents des visas postés à l'étranger. Un navire ne se trouve peut-être pas en eaux canadiennes, mais le principe demeure le même. Si les agents canadiens sont tenus de se conformer à la loi, ils doivent s'y conformer où qu'ils se trouvent et où que se trouve la personne visée, du moment qu'ils agissent en vertu d'une loi adoptée par le Parlement du Canada.

La dernière fois que nous avons témoignés devant le Comité, nous avons dit, au sujet des perquisitions et saisies, qu'il serait préférable de laisser des avocats spécialisés en droit criminel trancher la question. Je ne veux pas me prononcer à ce sujet parce que je ne connais pas assez bien ce domaine du droit. De

[*Text*]

make any pretense that I know or have any expertise in criminal matters; so I will leave that.

The comments that I made on detention of security cases apply equally to persons detained for insufficient documentation. Those basically are my comments.

I would like to see you send it back to the House of Commons exactly as you had it in the first place, with the exception of adding in the criminal conviction exclusions. I know, from discussions with those people in our sector of the community who assist in helping refugees either inside or outside of Canada, that there was broad support for the nature of the amendments sent to the house by the Senate.

Senator Grafstein: I want to deal with your suggestion that Canadian law applies to officials in Canadian waters. Therefore I take it that Canadian law applies to ships which might be in Canadian waters. Therefore if an individual is on board a ship, he has a right to claim. Is that what your argument is in terms of how the writ of Canada runs with respect to maintaining the ability of an individual who enters Canadian waters to claim protection under the Canadian Charter?

Ms. Jackman: There is no case in court that deals with that issue directly. All that you can do is sort of extrapolate from decisions that have been made.

In the Singh decision, Madam Justice Wilson, speaking for three members of the court—herself and two others—specifically rejected the American distinction in terms of constitutional rights of persons at a port of entry as opposed to inland. The American constitutional law does make a distinction. A person who is in the United States has more constitutionally recognized rights than a person at a border. The argument that we make that kind of distinction was raised in the written arguments before the Supreme Court of Canada and was rejected. So they have gone as far as to say that a person who is setting foot in Canada, who has his foot on the ground but nothing else, no legality or legal right to admission or whatever, is covered and protected by the Charter. That is an indication that if the question concerning a ship were put to the courts, they would decide that the Charter protects the rights or persons on that ship in Canadian waters.

Second, with respect to the application of the Charter outside of Canada, we appear in federal court on a regular basis to review decisions of visa officers made outside of Canada at Canadian consulates and embassies abroad. Although I cannot think of a case offhand where the Charter has specifically been applied in those cases, the common law certainly has been. One of the leading cases is Muliadi and the Minister of Employment and Immigration.

Senator Grafstein: What was the name of that case?

[*Traduction*]

même, l'article relatif à l'assistance et à l'incitation porte sur des questions criminelles, mais je n'en parlerai pas, car je ne prétends pas être experte en matière criminelle.

Ce que j'ai dit au sujet de la détention des réfugiés qui représentent un risque pour la sécurité s'applique également à ceux qui sont détenus parce qu'ils sont incapables d'établir leur identité de façon satisfaisante. C'est là l'essentiel de ce que j'ai à dire.

Je vous recommanderais de renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes sans le moindre amendement, si ce n'est l'ajout d'une exclusion à l'égard des réfugiés ayant déjà été condamnés pour un acte criminel. Je sais, parce que j'en ai discuté avec eux, que les spécialistes de notre secteur de la profession qui aident les réfugiés, tant au Canada qu'à l'étranger, sont largement favorables aux amendements proposés par le Sénat.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais revenir sur votre affirmation selon laquelle la loi canadienne s'applique aux agents canadiens qui se trouvent à l'intérieur des eaux canadiennes. Par conséquent, la loi canadienne s'appliquent aux navires qui pénétreraient dans les eaux canadiennes. Donc, un réfugié qui se trouve à bord d'un tel navire aurait le droit de demander le statut de réfugié. Est-ce bien la façon dont vous dites que les lois canadiennes s'appliquent à l'égard des réfugiés qui entrent dans les eaux canadiennes et qui demandent la protection de la Charte?

Mme Jackman: Les tribunaux n'ont jamais eu à trancher cette question. Tout ce qu'on peut faire, c'est d'extrapoler à partir des jugements qui ont été rendus jusqu'à maintenant.

Dans l'affaire Singh, se prononçant au nom des trois juges de la cour, c'est-à-dire elle-même et les deux autres, le juge Wilson a expressément rejeté la distinction établie aux États-Unis entre les droits constitutionnels des personnes qui se trouvent dans un port d'entrée et celles qui se trouvent sur le territoire. Le droit constitutionnel américain établit cette distinction. La Constitution américaine reconnaît plus de droits à une personne qui se trouve sur son territoire qu'une autre qui est à la frontière. L'argument voulant que nous fassions ce genre de distinction a été proposé dans les plaidoyers écrits soumis à la Cour suprême du Canada et a été rejeté. Les tenants de cette opinion sont allés jusqu'à dire qu'une personne qui vient de débarquer au Canada, qui a les pieds sur le sol, mais rien d'autre, à qui la loi ne reconnaît pas le droit d'être admis ni d'autres droits, est visée et protégée par la Charte. Cela signifie que si on demandait aux tribunaux de se prononcer au sujet d'un navire, ils jugeraient que la Charte protège les droits de ses passagers.

Deuxièmement, parlons de l'application de la Charte à l'étranger. Nous nous présentons régulièrement devant la Cour fédérale pour examiner les décisions prises par les agents des visas à l'extérieur du Canada, dans les consulats et ambassades du Canada. Je ne me souviens pas de cas dans lesquels la Charte se soit expressément appliquée, mais je sais pertinemment que la common law a été invoqué à cette fin. À cet égard l'un des principaux cas est celui de Muliadi et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Le sénateur Grafstein: Quel était l'intitulé de cette cause?

[*Text*]

Ms. Jackman: Muliadi and the Minister of Employment and Immigration. The Federal Court of Appeal in that case said that a visa officer acting outside of Canada to determine an application for permanent residence is under a duty of fairness. The fact that he is not in Canada does not negate from the fact that he is a Canadian official acting under Canadian law and is required to comply with the same duties that other officials are.

Senator Grafstein: Those are his responsibilities, but are you saying that a refugee claimant who makes a claim—I am trying to follow your line of reasoning here—in a Canadian consulate or embassy, through the officials there, one of whom happens to be attached to the Department of Immigration can claim protection? For example, to take a country that I am familiar with, there is an immigration office in Hong Kong. If someone makes a claim there, can they claim protection of the Canadian Charter in Hong Kong?

Ms. Jackman: Yes, I think they can. The issue is not whether they can claim the protection of the Charter; it is how the court would tailor the principles to be applied given the situation. A person overseas at a Canadian consulate or the Canadian High Commission in Hong Kong may go into a visa office and say, "I am a Convention refugee." Now, he is in Hong Kong at the time, and it may be that a court would decide—and I absolutely believe that it would—that the person did have rights to have the case considered in a fair manner, and that it would also apply the Charter if it needed to. However, I do not think it needs to in those situations because the common law governs it.

Senator Grafstein: I am not asking about need. It is not a question of need if they received a preemptory hearing.

Ms. Jackman: No; that is the difference. The Singh case is clear—and this is a decision of all six judges—that you look at the circumstances under which the decision is being made, the nature of the decision being made and the consequences of the decision being made to the person concerned. When you look at those things, you analyze them and then tailor the requirements of judicial decision-making to that situation. So the person in Hong Kong may only get an oral interview with an officer and not an oral hearing as is done in Canada. Similarly the person on the ship may only get an oral interview with an immigration officer and not an oral hearing; but he or she has rights, and the principles or requirements of those rights depend on the situation the person is in. I do not know how else to explain it.

Mr. Hoppe: May I add, for example, that if a Canadian citizen were travelling abroad and was dealt with by a Canadian official in a Canadian embassy or consulate to have a renewal of a passport, and the request was denied because there was some difficulty with establishing proof of citizenship, that Canadian citizen could say, "Look, you are a Canadian officer;

[*Traduction*]

Mme Jackman: Muliadi et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. La Cour d'appel fédérale avait jugé qu'un agent des visas posté à l'étranger et chargé d'examiner une demande de résidence permanente au Canada avait le devoir d'être équitable. Le fait qu'il ne se trouve pas au Canada ne change rien au fait qu'il est un agent canadien agissant aux termes d'une loi canadienne et qu'il est tenu de se conformer aux mêmes règles que tout autre agent canadien.

Le sénateur Grafstein: C'est son devoir; mais si je vous comprends bien, vous nous dites qu'un demandeur de statut de réfugié — j'essaie simplement de comprendre votre raisonnement — qui présente une demande dans un consulat ou une ambassade du Canada par l'intermédiaire des agents canadiens en poste, dont l'un est un agent du ministère de l'Immigration, peut demander la protection de la Charte? Par exemple pour parler d'un pays que je connais bien, le ministère de l'Immigration a un bureau à Hong Kong. Une personne qui demanderait le statut de réfugié là-bas pourrait-elle demander la protection de la Charte canadienne des droits et libertés?

Mme Jackman: Je crois que oui. Il ne s'agit pas de savoir si elle peut demander la protection de la Charte, mais de savoir comment le tribunal interpréterait les principes à appliquer dans les circonstances. Un étranger qui se rend à un consulat canadien ou au Haut Commissariat du Canada à Hong Kong peut se présenter à un bureau des visas et affirmer qu'il est un réfugié au sens de la Convention. Mais comme il se trouve à Hong Kong, il se peut qu'un tribunal juge — et je suis absolument certaine que c'est ce qui arriverait — que le réfugié a droit à un examen équitable de son cas et je suis certaine qu'au besoin, il appliquerait la Charte. Cependant, je ne crois pas que ce soit nécessaire, parce que ce genre de situation est visé par la common law.

Le sénateur Grafstein: Je ne vous demande pas si ce serait nécessaire. La question ne se pose pas si le réfugié obtient une audience préemptoire.

Mme Jackman: Non; c'est là qu'est la différence. Il ressort clairement du jugement rendu dans l'affaire Singh — et il s'agit du jugement de six juges — qu'il faut examiner les circonstances dans lesquelles la décision de l'agent a été rendue, la nature de la décision et son incidence sur le réfugié. Après analyse de ces critères, on adapte la procédure judiciaire à la situation. Donc, notre réfugié de Hong Kong pourrait n'obtenir qu'une entrevue orale avec un agent, non une audience comme celles que l'on accorde au Canada. De même, le réfugié qui se trouve sur un navire en eaux canadiennes pourrait n'obtenir qu'une entrevue orale avec un agent de l'immigration et non une audience, mais il ou elle a des droits, et les principes sur lesquels ces droits sont établis ou les exigences qu'ils impliquent dépendent des circonstances dans lesquelles le régufié se trouve. Je ne vois aucune autre façon d'expliquer cette situation.

M. Hoppe: J'ajouterais que, par exemple, si un citoyen canadien voyageant à l'étranger se voyait refuser le renouvellement d'un passeport par un agent canadien dans une ambassade ou un consulat du Canada parce qu'il aurait du mal à faire la preuve de sa citoyenneté, il pourrait faire valoir à l'agent par celui-ci qu'il travaille pour le gouvernement du Canada, qu'il

[*Text*]

we are involved here with the operation of the Canadian law and you have to have some basic rights that depend on the context." I suppose the farther you are away from Canada, as Ms. Jackman indicated, the context may be far different than if you were in Canada.

Senator Grafstein: Let me give a theoretical example. Let us assume for the moment that a ship approached the 200-mile line and, for whatever reason, that ship, which had people who may or may not be claimants aboard, turns away because it is part of a convoy. Ship number two then enters into the 200-mile zone, and, under the current proposed legislation, the minister orders that ship to turn away. Is there any difference in terms of the rights of the claimants on those two ships?

Mr. Hoppe: In a practical sense?

Senator Grafstein: I am talking about the legal sense.

Mr. Hoppe: I do not know if the Charter applies on a line on a map. My personal opinion is that I don't think—

Senator Grafstein: Quite frankly, I am not interested in personal opinions at this stage. We have been through lots of hearings—

Mr. Hoppe: Thank you; I appreciate that.

Senator Grafstein: —and I am interested in a legal opinion here or a considered legal view. I really would be interested in a legal view, but if you have not got a legal view that is fine.

Mr. Hoppe: I do not have a legal view, but Ms. Jackman may.

Ms. Jackman: My legal view is that, yes, there is a difference between those two ships. The one that turns away on its own does not come in contact with Canadian officials; the one that comes in and is turned away does come into contact with Canadian officials.

Senator Grafstein: What happens in the second case?

Ms. Jackman: As soon as the people on that ship say to a Canadian official, "I want to make a refugee claim and get protection from Canada," the Canadian officials are then under a Charter obligation to deal with those persons in accordance with the principles of fundamental justice within the context of section 7. Now that may not be that they have to bring them into Canada and actually put them through the whole system like everyone else—and I think there is a good argument for doing that—but it at least means that there would have to be some kind of fair review on that ship. Again, it comes back to the context of where the person is and the decision being made.

Senator Grafstein: It is fair in the circumstances.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: I do not think I understand your point. I thought the argument was that one should be opposed to the interdiction of ships because the minute that Canadian law kicks in—that is, by the action of the minister under Canadian

[*Traduction*]

est chargé d'appliquer la Loi canadienne et qu'il doit lui reconnaître certains droits, selon les circonstances. J'imagine que, comme M^me^ Jackman l'a dit, lorsqu'on est loin du Canada, le contexte peut être extrêmement différent du contexte canadien.

Le sénateur Grafstein: Je vais vous donner un exemple théorique. Supposons qu'un navire est sur le point d'arriver à 200 milles de nos côtes et que, pour une raison ou une autre, ce navire, qui peut avoir à son bord des personnes revendiquant le statut de réfugié, fait demi-tour parce qu'il fait partie d'un convoi. Le deuxième navire du convoi pénètre à l'intérieur de la zone de 200 milles et le ministre lui ordonne de rebrousser chemin, aux termes du projet de loi. Les demandeurs de statut de réfugié qui se trouvent à bord des deux navires ont-ils les mêmes droits?

M. Hoppe: En pratique?

Le sénateur Grafstein: Devant la loi.

M. Hoppe: J'ignore si la Charte cesse de s'appliquer à un certain endroit sur la carte. Personnellement, je ne crois pas que . . .

Le sénateur Grafstein: En toute franchise, les opinions personnelles ne m'intéressent pas à ce stade-ci de notre examen. Nous avons eu de nombreuses séances . . .

M. Hoppe: Je vous remercie; je comprends.

Le sénateur Grafstein: . . . et je voudrais avoir un avis juridique ou un avis juridique après mise en délibéré. C'est ce qui m'intéresse, mais si vous n'êtes pas en mesure de m'en fournir un, il n'y a pas de mal.

M. Hoppe: Je n'en ai pas, mais M^me^ Jackman en a peut-être un.

Mme Jackman: À mon sens, les passagers de ces deux navires n'ont effectivement pas les mêmes droits. Ceux du navire qui fait demi-tour n'entrent pas en contact avec les agents canadiens, contrairement à ceux du navire qui pénètre dans la zone des 200 milles et qui reçoit l'ordre de faire demi-tour.

Le sénateur Grafstein: Qu'arrive-t-il dans le deuxième cas?

Mme Jackman: Dès que les passagers de ce navire font savoir à un agent canadien qu'ils veulent demander le statut de réfugié et obtenir la protection du Canada, la Charte oblige immédiatement les agents canadiens à les traiter conformément aux principes de justice fondamentale au sens que leur donne l'article 7 de la Charte. Ils ne sont peut-être pas obligés de les amener au Canada pour qu'ils suivent la procédure comme tout le monde—et je crois qu'il y a de bonnes raisons à cela—mais cela signifie au moins qu'un examen équitable des demandes sera fait sur le navire. Ici encore, cela dépend du contexte dans lequel le réfugié demande le statut et la décision rendue.

Le sénateur Grafstein: Dans les circonstances, c'est juste.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Je ne suis pas certaine de comprendre. Je croyais qu'il fallait s'opposer à ce qu'on interdise aux navires de pénétrer dans les eaux canadiennes parce que dès que la loi canadienne intervient—c'est-à-dire dès que le ministre invo-

[*Text*]

law turning back that ship—then the Charter of Rights and Freedoms would kick in. It seems to me that you are now saying something else.

Yesterday we were given an example by Senator Flynn where we were asked to suppose that the minister had information in advance that a ship was coming in and none of those people were refugees. He would then be justified in turning back that ship. Senator Grafstein pointed out that he would not be acting in accordance with the law, because no one on board that ship would be able personally to contradict that evidence. What is the situation? Is it the case that the Charter of Rights and Freedoms kicks in when Canadian law kicks in, or would it be a more limited Charter right?

Ms. Jackman: You are misunderstanding what I am saying. The Charter of Rights and Freedoms kicks in. What is proposed in the legislation is that they turn that ship around. There is nothing built into the legislation to ensure that the people on that ship, when the Charter kicks in, have any kind of fair procedural rights to have their refugee claim determined. That is what is missing.

Senator Spivak: If it did, would we go along with that? Supposing they could devise a system whereby each time the minister wanted to turn away a ship they would put six people on board and they would hold oral hearings on the ship; would that, in your view, be acceptable?

Ms. Jackman: I say there has to be a right to counsel.

Senator Spivak: You cannot have it both ways.

Ms. Jackman: Yes, you can. What I am saying is that when the Charter kicks in, it is the circumstances of the case that determine the nature of the rights. It is a tailoring process. You tailor actual requisites of the rights that are going to be applied to the situation that the person finds himself in.

Personally, I think—and there is no case law in this regard—there would be a good section 15 argument that you cannot treat people on a ship any differently from people who actually set foot in Canada. Aside from that issue, even if the equality argument requires that you bring the ship in, under the Section 7 rights you do not necessarily have to afford them the same procedures as someone who has set foot in Canada, but you have to give them a fair procedure. That is not in the act.

The easiest and the most efficient way to ensure that their rights are protected is to bring the ship in rather than send counsel and everyone else to the ship.

Senator Grafstein: Are you saying, to put it in other terms, that if our claims for sovereignty apply to the 200-mile zone,

[*Traduction*]

que la loi pour ordonner au navire de faire demi-tour La Charte des droits et libertés intervient.

J'ai l'impression que vous dites maintenant autre chose. Hier, le sénateur Flynn nous a demandé, aux fins d'un exemple, de supposer que le ministre sait à l'avance qu'un navire arrive et qu'aucun de ses passagers n'est un réfugié. Dans un tel cas, le ministre serait justifié d'ordonner au navire de rebrousser chemin. Le sénateur Grafstein a fait valoir qu'alors, le ministre n'agirait pas conformément à la loi, parce que personne à bord du navire ne serait en mesure de réfuter personnellement les informations dont disposerait le ministre. Que se passerait-il dans un tel cas? La Charte des droits et libertés intervient-elle en même temps que la loi canadienne ou offrirait-elle une protection plus restreinte?

Mme Jackman: Vous n'avez pas compris ce que j'ai dit. La Charte des droits et libertés intervient. Le projet de loi propose que le ministre puisse ordonner au navire de rebrousser chemin. Rien dans le projet de loi ne guarantit que lorsque la Charte interviendra, les passagers du navire auront le droit de faire examiner leur demande de statut de réfugiés dans le cadre d'une procédure équitable. C'est sur ce point que le projet de loi comporte une lacune.

Le sénateur Spivak: Si le projet de loi offrait cette guarantie, l'appuierions-nous? Supposons que le gouvernement prévoie une disposition aux termes de laquelle chaque fois que le ministre voudrait ordonner à une navire de sortir des eaux canadiennes, il serait obligé de faire monter à bord six agents canadiens qui auraient des entrevues orales avec les passagers; à votre avis, cela serait-il acceptable?

Mme Jackman: À mon avis, les passagers doivent avoir le droit d'être représentés par un avocat.

Le sénateur Spivak: On ne peut gagner sur les deux tableaux.

Mme Jackman: Oui, on le peut. Ce que je dis, c'est que lorsque la Charte intervient, ce sont les circonstances du cas qui déterminent la nature des droits. Il s'agit simplement d'adapter les droits à la situation. On adapte les exigences inhérentes à ces droits à la situation dans laquelle le réfugié se trouve.

Personnellement, je crois—et il n'existe pas de jurisprudence à cet égard—qu'on serait entièrement justifié d'invoquer l'article 15 de la Charte pour faire valoir qu'on ne peut traiter les passagers d'un navire différemment des réfugiés qui arrivent en sol canadien. Indépendamment de cela, même si l'argument de l'égalité exige d'autoriser le navire à entrer dans les eaux canadiennes, les droits garantis par l'article 7 de la Charte ne vous obligent pas nécessairement à faire bénéficier les passagers du navire de la même procédure qu'au réfugié qui se trouve au Canada, mais ils vous obligent à prévoir à leur égard une procédure juste. Cela n'est pas prévu dans le projet de loi.

Le moyen le plus simple et le plus efficace d'assurer la protection de leurs droits serait d'autoriser le navire à entrer dans les eaux canadiennes plutôt que d'envoyer des conseillers juridiques et des agents à bord du navire.

Le sénateur Grafstein: En d'autre termes, vous dites que la souveraineté que nous revendiquons à l'intérieur de la zone de

[*Text*]

therefore sovereignty means that the Canadian Constitution applies to whomever we say we are sovereign to; is that another way of putting it?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: Are you saying that is a very strong principle and not a shaky one?

Ms. Jackman: No, it is not a shaky principle.

Senator Spivak: You are saying it is a strong, recognized principle which everyone understands; is that correct?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Flynn: No.

Mr. Hoppe: May I interject? I believe one useful comment was made by a trial lawyer by the name of Clayton Ruby last summer, which is that the notion that you have to swim for your rights is presposterous.

Senator Stanbury: It seemed to me that when you were making your earlier remarks you made a distinction which helped me a good deal, and I am just now wondering how firm it is. You said that the principle of the Charter is that it acts upon the lawmakers or the law enforcers. It may act in favour of the individual, but wherever a Canadian lawmaker is doing something in the name of Canada, then he is obliged to obey the law of Canada; is that correct?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Stanbury: And that means preserving the constitutional rights of the individual.

Ms. Jackman: Yes.

Mr. Hoppe: That is what we are saying. That is in accordance with the Charter.

Ms. Jackman: That is strong law. I do not think it is an iffy proposition. It is a proposition that has been followed by the courts on a continual basis at common law, and certainly the Charter issues that have been raised relating to Canadian decision-makers has not limited it to say that a visa officer outside of Canada or an officer acting offside the soil of Canada would not have to follow the law.

Mr. Hoppe: It is trite law that administrative law principles apply to Canadian officials. That has been recognized by the courts for years. Surely, in my opinion, legal or personal, the supreme law of Canada will also apply—that is, the Charter.

Senator Grafstein: Let us assume that a boat is 198 miles offshore and there is a murder on board that ship. Would the Criminal Code of Canada apply?

The Chairman: Perhaps we should ask our criminal lawyer that question.

Ms. Jackman: Yes, I think it does.

Mr. Hoppe: That is a personal opinion.

The Chairman: We will hold that question in abeyance.

Senator Stanbury: As Senator Grafstein has said, we are really down to the short strokes now. We want to know what we should be trying to encourage the minister to do, having in

[*Traduction*]

200 milles signifie que la Constitution canadienne s'applique à quiconque se trouve à l'intérieur de cette zone, n'est-ce pas?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Spivak: Dites-vous que c'est un principe fondamental et non une notion secondaire, fragile?

Mme Jackman: Non, ce n'est pas une notion fragile.

Le sénateur Spivak: C'est donc un principe fondamental, un principe reconnu que tout le monde admet n'est-ce pas?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Flynn: Non.

M. Hoppe: Vous me permettez une observation? L'été dernier, un avocat, Clayton Ruby, a dit quelque chose d'intéressant, à savoir qu'il était ridicule que quelqu'un ait à lutter pour obtenir des droits.

Le sénateur Stanbury: Dans vos observations du début, vous avez fait une distinction que j'ai trouvée très utile, et je voudrais savoir jusqu'à quel point vous y croyez. Vous avez dit que la Charte influait sur ceux qui font les lois et sur ceux qui les appliquent. Elle s'exerce peut-être en faveur de l'individu, mais chaque fois qu'un législateur fait quelque chose au nom du Canada, il est tenu d'obéir à la loi du pays n'est-ce pas?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Stanbury: Entre autres choses, il doit préserver les droits constitutionnels de l'individu.

Mme Jackman: Oui.

M. Hoppe: C'est aussi notre avis, C'est-à-dire agir conformément à la Charte.

Mme Jackman: C'est une loi fondamentale. Ce n'est pas quelque chose d'aléatoire. Les tribunaux ne cessent de s'y conformer et, assurément, les recours en justice fondés sur la Charte n'en ont pas restreint la portée; aucune décision n'a fait valoir qu'un représentant du Canada à l'étranger ou qu'un agent agissant au nom du Canada, n'est pas tenu de s'y conformer.

M. Hoppe: C'est bien connu que les principes du droit administratif s'appliquent à tous les représentants du Canada. Les tribunaux l'ont reconnu depuis des années. A mon avis, qu'il s'agisse de droit ou de personnes, la loi suprême du Canada, c'est-à-dire la Charte, doit s'appliquer.

Le sénateur Grafstein: Supposons qu'un meurtre ait été commis sur un navire, à 198 milles de nos côtes. Est-ce que le Code criminel va s'appliquer dans ce cas?

La présidente: Il faudrait peut-être le demander à notre avocat criminaliste.

Mme Jackman: Je crois que oui.

M. Hoppe: C'est un avis personnel.

La présidente: Restons-en là pour l'instant.

Le sénateur Stanbury: Comme le sénateur Grafstein l'a dit, nous en sommes aux détails maintenant. Nous voulons savoir ce qu'il faut faire pour encourager le ministre, en tenant

[*Text*]

mind what he has already done and trying to be as practical as we can in terms of what we might persuade him to do in addition to what he has done.

What I would like you to express yourselves on is the priority of changes. If you had your druthers, what additional amendment or amendments—and, if possible, in what order—would you want us to try to persuade the minister to accept in addition to the ones he has already accepted? I think that is very important to us.

Ms. Jackman: I can understand that it is very important. My first reaction is that if you were going to make additional amendments, you should include people with criminal convictions.

The Chairman: We cannot. We are dealing with a message and we are confined to the scroll.

Ms. Jackman: In terms of what are the most important of the amendments that you have already made, I actually think that they are all equally important. When we came before you, we had gone through a process of compromise ourselves around what the bottom line was. I think you have the bottom line in the amendments that you have already put to the house.

In terms of the impact, clearly, if you think of it in terms of how many people are affected by the amendments that you have proposed, the detention ones are crucial.

Mr. Hoppe: And the prosecution is potentially wide ranging.

Senator Flynn: What is your viewpoint as immigration lawyers?

Mr. Hoppe: As an immigration lawyer, I think I will be committing a crime daily under this legislation if it is passed intact.

Ms. Jackman: In terms of numbers of people, the detention provision will affect large numbers; so if you are doing a sort of rating, the rights of the largest number of people will be violated if that provision is allowed to stand. As to security risks, not as many people in Canada are deemed to be security risks. I think it is crucial, particularly because those are the people who most need protection, but the number is not the same as the number of people who would be affected by the detention review cases. As to ships, how many incidents with ships have we had? Not many people are affected by that provision because there have not been many such incidents. Whatever ship came to our shores would encounter a lot of publicity, I am sure.

All of these points are legally important, but you may want to consider how many people might be affected in terms of whether you want to give in on any of these amendments. I do not think you should. I think you have public support for the amendments you have put forward and I think they are crucial.

The Chairman: Honourable senators, our witnesses have indicated that they want to spend a good two hours on Bill C-

[*Traduction*]

compte de ce qu'il a déjà fait, et en essayant de le persuader concrètement de faire encore un peu plus.

Je voudrais que vous nous parliez maintenant de la priorité des changements. A votre avis, quelles modification ou modications—et si possible dans quel ordre—devrions-nous proposer au ministre en plus de celles qu'il a déjà acceptées? Je pense que c'est un aspect très important pour nous.

Mme Jackman: Je vous comprends. À première vue, si vous voulez apporter de nouvelles modifications, vous devriez inclure les personnes ayant été condamnées au criminel.

La présidente: Ce n'est pas possible. Nous répondons à un message et nous devons nous en tenir au document fourni.

Mme Jackman: Quant la pertinence des amendements que vous avez déjà apportés, je pense qu'ils sont tous également importants. Avant de nous présenter devant vous, nous avions déjà décidé de ce qui était essentiel. Je pense que cet essentiel figure déjà dans les modifications que vous avez proposées à la Chambre.

Pour ce qui est de leurs conséquences, pour ce qui est du nombre de personnes qui peuvent être touchées, je pense que les amendements concernant la détention sont les plus importants.

M. Hoppe: Et ceux concernant l'accusation pourront avoir une grande portée.

Le sénateur Flynn: Quel est votre avis en tant qu'avocat de l'immigration.

M. Hoppe: En ma qualité d'avocat de l'immigration, si cette loi est adoptée telle quelle, je crois que je commenttrai un crime tous les jours.

Mme Jackman: Pour ce qui est du nombre de personnes touchées, les dispositions concernant la détention toucheront beaucoup de monde; si vous procédez d'un classement par catégories et peu cette disposition est adoptée telle quelle, la plus forte proportion de personnes seront lesées dans leurs droits. Quant aux personnes qui présentent des risques pour la sécurité, il n'y a en pas autant au Canada qui sont considérés comme présentant des risques. C'est important parce que ce sont ceux-là même qui ont le plus besion de protection, mais du point de vue chiffres, il y a une différence par rapport à ceux qui seront touchés par les cas de détention. Pour ce qui est des navires, combien d'incidents avons-nous eus? Moins de personnes sont touchées par cette disposition car les incidents n'ont pas été très nombreux. Bien sûr, chaque fois qu'un navire approche de nos côtes, nous en entendons parler.

Toutes ces questions sont importantes d'un point de vue légal, mais vous voudriez peut-être savoir combien de personnes seront concernées si vous renoncez à l'une ou l'autre de ces modifications. Vous devriez tenir bon. Je crois que le public appuie les amendements que vous proposez et qui me paraissent essentiels.

La présidente: Honorables sénateurs, nos témoins ont dit qu'ils souhaitaient consacrer au moins deux heures au C-55 et

[*Text*]

55 and to confine as much as possible the period allowed for Bill C-84. I note that Senators Doyle and Buckwold wish to ask questions. Perhaps we could proceed with those questions as expeditiously as possible.

Senator Flynn: I think it is important, with respect to both bills, to clarify the application of the Charter to this bill; and I will have some questions on that.

The Chairman: All right, then Senator Flynn is added to my list.

Senator Doyle: Coming back to Senator Grafstein's point, if I understand you correctly, you might be satisfied with the process of dealing with "immigrants C", if you will pardon that expression, provided they were given a proper oral hearing aboard ship and provided they had the right to counsel. Would you extend that right to counsel to immigrant applicants whom our agents might interview in the various camps where we recruit citizens among the immigrant population?

Ms. Jackman: Our view has always been that a person making an application to come to Canada from a refugee camp or from an immigration office as an ordinary immigrant, or even an applicant for a visitor's visa, has a right to counsel. That has never been raised in the courts and for obvious reasons—who is going to spend the money to go to Federal Court to question whether or not he can have counsel attend at the interview with him? Normally these things are sorted out through discussions with the officers. I would say that in law these applicants have a right to counsel.

Senator Flynn: Which law?

Ms. Jackman: Canadian law; that is our legal opinion in terms of the right to counsel.

Mr. Hoppe: If I may respond to the question, I think one way to look at the difference from a legal point of view is this: In Canada, if an adjudicator in an inquiry did not advise an applicant of his or her right to counsel, a court might strike that down as a denial of natural justice. In my view, if I were the judge on a particular case where a Charter argument was made and a refugee applicant had not been advised of his rights to counsel, I do not think that I would strike down or tarnish that decision. However, if a lawyer accompanied a refugee applicant and asked to make representations on behalf of his or her client and was denied that right, if I were the judge I might strike that down as denying the right to counsel.

Senator Doyle: When this proposition came up in our deliberations in Edmonton a week or so ago, the question that followed the one about a right to counsel aboard ship was a question about the right to counsel within the camps. The answer was much the same. Following that, the question was: If you were to extend that right to counsel, should not all of the rights that are protected by the Charter be included in the package for that person who may be sitting in the outskirts of Karachi, or wherever? We were told yes, right up to access to the Supreme Court of Canada. We were told that is what the law should provide and in fact does provide, if we were to consider the Singh case. I just wanted your reaction to that.

Ms. Jackman: First, I do not think this is an extension of rights; I think those rights presently exist. The fact that the

[*Traduction*]

limiter le plus possible la période prévue pour le C-84. Je vois que le sénateur Doyle et le sénateur Buckwold ont des questions à poser. Je crois que nous pourrions les entendre rapidement.

Le sénateur Flynn: Il me paraît important de préciser les rapports qu'ont ces deux projets de loi, surtout celui-ci avec la Charte et j'aurais quelques questions à poser à ce sujet.

La présidente: D'accord, j'ajoute le nom du sénateur Flynn à ma liste.

Le sénateur Doyle: Pour revenir au point soulevé par le sénateur Grafstein, si j'ai bien compris, vous seriez satisfait du traitement accordé aux «immigrants C», si vous me passez l'expression, à condition qu'ils soient adéquatement entendus à bord du navire et qu'ils aient droit à un avocat. Est-ce que ce droit pourrait être reconnu aux candidats immigrants que nos agents vont interroger dans les camps de refugiés?

Mme Jackman: Nous avons toujours considéré qu'une personne qui présente une demande d'immigration à partir d'un camp de réfugiés ou d'un bureau d'immigration, même dans le cas d'une demande de visa, avait le droit de se faire représenter par un avocat. Les tribunaux n'ont jamais eu à se pencher sur cette question et pour cause—qui oserait demander à la Cour fédérale de statuer s'il a le droit d'avoir un conseiller lors de l'entrevue? En général, ce genre de question est réglée par les agents d'immigration. Je dirais donc qu'en vertu de la législation, ces requérants ont le droit de se faire représenter.

Le sénateur Flynn: Quelle législation?

Mme Jackman: La législation canadienne; tel est notre avis juridique pour ce qui est du droit à un conseiller.

M. Hoppe: Si vous me permettez de répondre à la question, je pense qu'il y aurait une façon d'envisager les choses d'un point de vue légal: au Canada, si un arbitre omet de dire à un requérant qu'il a le droit à un avocat, un tribunal pourrait considérer cela comme un déni de justice naturelle. Si je devais juger d'une contestation fondée sur la Charte, parce qu'un revendicateur du statut de réfugié n'aurait pas été avisé de son droit à un conseiller, je ne pense pas que je renverserais la décision. Cependant, si on avait refusé à un avocat de représenter son client demandeur de statut, dans ce cas, si j'étais juge, je considérerais qu'on lui a refusé le droit à un conseiller.

Le sénateur Doyle: Quand la question a été posée lors d'une séance à Edmonton, il y a environ une semaine, elle a porté sur le droit à un conseiller à bord d'un navire ainsi qu'à l'intérieur d'un camp de réfugiés. La réponse a été à peu près la même. On a ensuite posé la question suivante: si on reconnaît à quelqu'un le droit à un conseiller, ne faudrait-il pas lui reconnaître également qu'il soit à Karachi ou n'importe tout ailleurs, tous les autres droits protégés par la Charte? Oui, nous a-t-on dit, même le recours à la Cour suprême du Canada. C'est ce que garantirait la loi, comme nous l'avons vu dans l'affaire Singh. Je voudrais simplement savoir ce que vous en pensez.

Mme Jackman: D'abord, je ne pense pas qu'il s'agisse là d'un nouveau droit; je pense que ce droit existe déjà. Ce n'est

[*Text*]

courts have not made determinations on all of them does not mean that they do not exist in law. I believe case law is such that the Charter would apply or does apply to people abroad at an immigration office. Those people currently have access all the way up to the Supreme Court of Canada, through the courts in Canada, and people have effected their rights in bringing applications to court. There are practical difficulties in doing so, however.

In American case law, whether a person is entitled to counsel as a right for which the state will pay, has not been recognized. I do not think a court would say that Canada has to ensure that a person overseas can get to the courts in Canada. I think that would be the person's own problem. However, I believe that the recognition of those rights is there.

Senator Buckwold: My question involves the rights not of the immigrant or the refugee claimant but Canadian citizens themselves who may be on a vessel that is turned back. Suppose a ship is coming to our shores and word has arrived that on the ship there is a group—not all of the passengers but a group of them—made up of illegal immigrants. Suppose that somebody makes a decision to turn the ship back and that a number of Canadian citizens are on that vessel. Do they have any claims? Do they have any rights of passage to their Canadian destination? What happens, for example, if force is used? That is allowed under the act, and I think the words are "such force as is reasonable under the circumstances". I can well envisage cases where only a number of passengers are illegal. I have always been concerned about the rights of those other passengers who are Canadian citizens. Just what are their rights?

Mr. Hoppe: I surely hope that the Canadian citizen does not have any fewer rights than those we are advocating on behalf of anybody else on that ship. I think one point runs through this as a sort of theme, and I think it is the difference between our Constitution and that of the United States, for example. As I understand the American Constitution—and I am no constitutional expert in either Canadian or American law—it does not apply or at least has weaker effect with respect to aliens. Therefore there might be a temptation on the part of a naturalization or immigration service in the United States to intercept a vessel at sea if it is suspected to be full of alleged Caribbean refugees. There may well be one or two American citizens on board that boat. What a tragedy it would be if that interception were to take place.

The way our Constitution operates we do not have to make distinctions between nationalities, because the Constitution should apply in the operation of Canadian law against whatever person it comes into contact with.

Ms. Jackman: If I could add something as an aside, I found a case that we actually used in the Singh case. It was a one decided at common law, called *Re Hanna*. It is a decision of the British Columbia Supreme Court, 1957, and I can provide a copy of it to senators. It has to do with a stateless person on board a ship. I would like to read you the head-note because it highlights the concerns with regard to the Charter around people on board ships. It reads:

[*Traduction*]

pas parce que les tribunaux ne les ont pas tous confirmés qu'ils n'existent pas en vertu de la loi. Je crois que selon la jurisprudence, la Charte est valable même dans un bureau de l'immigration à l'étranger. Les intéressés ont accès à tous les tribunaux, même à la Cour suprême du Canada, et des personnes se sont prévalues leurs droits en faisant appel au tribunal. Il existe cependant des difficultés d'ordre pratique.

Dans la jurisprudence américaine, il n'a pas encore été admis qu'une personne avait droit à un conseiller aux frais de l'État. Je ne pense qu'un tribunal obligerait le Canada à faire en sorte qu'une personne présente à l'étranger ait accès à nos tribunaux. Je crois que ce serait à l'intéressé d'y voir. Cependant, je pense que ce droit existe effectivement.

Le sénateur Buckwold: Ma question porte sur les droits, non pas d'un immigrant ni d'un demandeur de statut, mais de citoyens canadiens qui pourraient être sur un navire forcé de faire demi-tour. Supposons que l'on apprenne la présence sur un navire qui approche de nos côtes, d'un groupe—non pas tous les passagers—d'un groupe d'immigrants illégaux. Supposons que des citoyens canadiens se trouvent aussi sur le navire à qui l'on ordonne de faire demi-tour. Ces gens-là ont-ils des recours? Ont-ils le droit de se rendre à leur destination au Canada? Qu'arrive-t-il, par exemple, si on a recours à la force? La chose est prévue dans la loi où il est dit que l'on peut employer «la force justifiée dans les circonstances». Il se pourrait qu'un certain nombre seulement de passagers soient des illégaux. Je me suis toujours interrogé sur les droits des autres passagers qui seraient des citoyens canadiens. Qu'en est-il au juste?

M. Hoppe: J'espère en tout cas qu'un citoyen canadien n'a pas moins de droits que quiconque sur le navire dont nous prenons la défense. Il y a une chose à signaler dans ce cas-là, c'est la différence entre notre Constitution et celle des États-Unis, par exemple. En ce qui concerne la Constitution américaine—et je ne suis pas expert en droit constitutionnel, canadien ou américain—celle-ci ne s'applique pas ou tout au moins elle a un effet moindre à l'égard des ressortissants étrangers. Par conséquent, les responsables des services d'immigration américains pourraient être tentés d'intercepter un navire que l'on soupçonne être rempli de réfugiés en provenance des Antilles. Il se pourrait également qu'il y ait un ou deux citoyens américains à bord du navire. Quelle tragédie ce serait si le navire était intercepté.

D'après notre Constitution, nous ne sommes pas obligés de faire des distinctions entre les nationalités, parce que notre Constitution est valable chaque fois qu'une loi canadienne s'applique à une personne, quelle que peu soit sa nationalité.

Mme Jackman: J'aurais une autre chose à ajouter. Je voudrais vous parler d'une cause invoquée dans l'affaire Singh. La cause, appelée «Re Hanna», a été traitée selon le droit commun. C'est une décision rendue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique en 1957, et je peux remettre une copie du texte à tous les sénateurs. La personne en cause était un apatride à bord d'un navire. Je voudrais vous lire la préface parce qu'elle résume bien la situation en ce qui concerne

[*Text*]

> Applicant, a "stateless person" without passport or identity documents, had been detained under a deportation order directing the owners of the "Gudveig", the ship in which applicant had been held as a stowaway prior to its arrival in Canada, to transport applicant to the place whence he came to Canada or to the country of his birth or nationality or to such country as may be approved by the Minister of Immigration. *Held*, that the order was void for uncertainty.

We are dealing here with a habeas corpus application. The head- note goes on:

> As the applicant had been detained aboard the "Gudveig" for several voyages in his vain search for a country which would accept him, any number of interpretations could be placed on the "place whence he came" and in effect the order would, in this respect, delegate responsibility to the owners of the "Gudveig" for saying what the order means and no such power of delegation is given by the itImmigration Act, ... Neither of the directives to transport applicant to his country of nationality or birth could be possibly complied with as there was no evidence available to establish what such countries were. Finally the directive to transport the applicant to a country approved by the Minister is meaningless in the absence of any evidence showing a possibility that the Minister could find a country willing to admit the applicant and also acceptable to the applicant. In the final analysis the order amounted to a sentence of indefinite imprisonment aboard the "Gudveig" and no immigration officer has the right to exercise such a drastic power. In the result the order is illegal and applicant must be released from detention thereunder.

This case was decided in 1957 purely on common law principles. We now have the Charter which states that a person is not to be denied his or her liberty or security of person except in accordance with principles of fundamental justice. There is another case called Chan and Macfarlane, but I will not read it. If, in effect, you are leaving that person on the ship or turning the ship around without knowing where it will go to, it amounts to an order of indefinite detention and endangers liberty. This is another reason, even at the common law level, in support of bringing the ship in.

Senator Buckwold: You still have not quite answered my concern about the rights of a legal Canadian passenger on such a vessel, as to whether he or she would have a claim for damages against the Canadian Government. Let me give you an extreme case: The *Queen Elizabeth* is coming over with 32,000 passengers on board. We learn that 10 illegal refugees are on board. Some zealous official convinces the minister to turn the ship around. Is there any protection for the Canadian citizens on board who may be seriously inconvenienced and perhaps face some financial loss because the ship is being returned to its port of embarkation.

Mr. Hoppe: I do not know about the civil damage aspect, although I am sure that a claim would arise; but under the

[*Traduction*]

l'application de la Charte aux personnes à bord d'un navire. Voici ce qu'on dit:

> Le requérant, un apatride sans passeport ni papiers d'identité, aurait été détenu en vertu d'une ordonnance d'expulsion obligeant les propriétaires du *Gudveig*, le navire dans lequel la personne avait voyagé clandestinement, à ramener le requérant à l'endroit d'où il était parti pour venir au Canada ou dans le pays de sa naissance ou de sa nationalité ou dans tout autre pays approuvé par le ministre de l'Immigration. Il fut statué que l'ordre d'expulsion était nul pour cause d'imprécision.

Il s'agit ici d'un cas d'*habeas corpus*. La préface poursuit ainsi:

> Comme le requérant avait été détenu à bord du *Gudveig* pendant plusieurs voyages à la recherche d'un pays qui l'accepterait, on pouvait interpréter de plusieurs manières «l'endroit d'où il venait», et l'ordonnance confiait la tâche aux propriétaires du *Gudveig* de décider ce que voulait dire l'ordonnance alors qu'aucune délégation de ce genre n'est prévue dans la Loi sur l'immigration ... Il était également impossible de respecter l'ordre concernant le transport du requérant dans le pays de sa nationalité ou de sa naissance puisque l'on ne pouvait pas déterminer ces pays. Enfin, l'ordre concernant le transport du requérant dans un pays approuvé par le ministre est sans valeur en l'absence d'une preuve indiquant que le ministre avait trouvé un pays prêt à accueillir le requérant et également acceptable à ce dernier. En dernière analyse, l'ordonnance d'expulsion équivalait à une peine d'emprisonnement indéfinie à bord du *Gudveig*, et aucun agent d'immigration n'est autorisé à exercer un tel pouvoir. Il s'ensuirait donc que l'ordonnance était illégale et que le requérant devrait être libéré.

L'affaire a été tranchée en 1957 simplement à partir des principes du droit commun. Nous avons maintenant la Charte qui dit que l'on ne peut refuser la liberté ou la sécurité à une personne sous réserve des principes de justice fondamentale. Il existe une autre affaire appelée Chan et Macfarlane, que je ne vais pas vous lire. Si on laisse une personne sur le navire ou que l'on renvoie ce dernier sans savoir quelle destination il prendra, cela équivaut à une ordonnance de détention indéfinie qui met en danger la liberté. Même au sens du droit commun, c'est un bon motif pour laisser le navire aborder.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question concernant les droits d'un citoyen canadien présent sur le navire, à savoir s'il ou elle aurait des recours contre le gouvernement du Canada. Prenons un cas extrême: le *Queen Elizabeth* s'approche de nos côtes avec 2 000 passagers à son bord. Nous apprenons qu'il s'y trouve également 10 réfugiés illégaux. Des fonctionnaires zélés convainquent le ministre de faire faire demi-tour au navire. Y aurait-il possibilité de recours pour les citoyens canadiens qui pourraient subir de graves inconvénients et peut-être des pertes financières du fait que le navire doit retourner à son point de départ?

M. Hoppe: J'ignore ce qu'il en est pour les dommages civils, bien que je sois certain qu'il y aurait des poursuites; mais selon la Loi sur l'immigration et la Charte des droits et libertés, tout

[*Text*]

Immigration Act and the Charter, every Canadian citizen has the right to enter Canada. Clearly there would be a conflict.

Ms. Jackman: The question is whether that right is an unimpeded right of passage. I do not know whether there is any case law on this point. However, I think there is a right of unimpeded passage, unless there is justification under section 1 to interfere with that right to come into Canada. Clearly, turning the ship around violates the Canadian citizens' rights because they no longer have the right to enter Canada at that time.

Mr. Hoppe: Let us take a crazy example of exceptions in unreasonable circumstances, namely a Canadian citizen on board a warship. Again, you have to determine the context.

Senator Buckwold: I realize that I have used an extreme example, but I can envisage such a situation if the provision is ever used, though I doubt that it ever will be. There will be many cases where the entire passenger list is not illegal.

Mr. Hoppe: I would hate to be the minister who made a mistake in making such an interdiction order.

Senator Flynn: Coming back to the application of Canadian laws or the Charter, would you agree with me that there is a territorial limit beyond which the laws of Canada and the Charter do not go?

Ms. Jackman: With all due respect, I do not agree with you.

Senator Flynn: We disagree, then.

Ms. Jackman: The Charter applies to Canadian officials acting under Canadian statutes.

Senator Flynn: I am not referring to the person, but to territorial boundaries. Geographically there is a limit.

Ms. Jackman: Correct.

Senator Flynn: That is one point. There is a distinction between territorial application and personal application of the law.

Ms. Jackman: True.

Senator Flynn: You did not make that distinction, and it is a very important one. Outside the internal waters of Canada—and I am not sure even about the internal waters—Canadian law does not apply. It may apply to some persons who are in an official capacity. But if I am not in an official capacity, you have no jurisdiction over me, nor do I have any rights. If I am in a vessel coming to Canada, even if I am a refugee, I have no right to claim the protection of the laws of Canada. There may be persons on board who have obligations under the laws of Canada or the Charter, but that is a different matter. You may do what you want with regard to those persons, but the person who is outside our territorial jurisdiction has no right to claim the rights of the Charter or the laws of Canada. I am quite convinced of that limitation.

[*Traduction*]

citoyen canadien a le droit d'entrer au Canada. Il y aurait sûrement matière à contestation.

Mme Jackman: Il faudrait savoir si ce droit équivaut à un droit de libre passage. J'ignore s'il existe des précédents à ce sujet. Cependant, je pense que le droit de libre passage au Canada s'applique à moins que la privation de ce droit ne trouve sa justification à l'article 1. De toute évidence, le fait de renvoyer un navire s'oppose aux droits des citoyens canadiens à son bord parce qu'à ce moment-là, on les prive de leur droit d'entrer au Canada.

M. Hoppe: Prenons un cas d'exception farfelu, dans une situation très spéciale, à savoir celui d'un citoyen canadien à bord d'un navire de guerre. Là encore, il faut déterminer le contexte.

Le sénateur Buckwold: Je me rends compte que j'ai utilisé un cas extrême, mais la situation pourrait se présenter si jamais on a recours à cette disposition, bien que j'en doute fort. Il pourra arriver très souvent que tous les passagers ne seront pas des illégaux.

M. Hoppe: Je ne voudrais pas être à la place du ministre qui rendrait à tort une telle ordonnance d'interdiction.

Le sénateur Flynn: Revenons à l'application de la législation canadienne ou de la Charte des droits. Conviendrez-vous avec moi qu'il existe une limite territoriale au-delà de laquelle ni les lois ni la Charte ne peuvent s'appliquer?

Mme Jackman: En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec vous.

Le sénateur Flynn: Nous sommes donc en désaccord.

Mme Jackman: La Charte s'applique à tous les fonctionnaires canadiens chargés d'appliquer les lois canadiennes.

Le sénateur Flynn: Je ne parle pas des personnes, mais des limites territoriales. Géographiquement parlant, il y a une limite.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Voilà qui est posé. On peut donc distinguer entre l'application territoriale et l'application aux personnes.

Mme Jackman: C'est vrai.

Le sénateur Flynn: Vous n'avez pas fait cette distinction qui me paraît importante. La loi canadienne ne s'applique pas en dehors des eaux intérieures du Canada—et je ne suis même pas certain pour ce qui est des eaux intérieures. La loi peut s'appliquer à certaines personnes exerçant une fonction officielle. Mais si je n'exerce pas une fonction officielle, vous n'avez aucun pouvoir sur moi, pas plus que je n'ai de droits. Si je suis sur un navire qui se rend au Canada, même si je suis réfugié, je n'ai pas le droit de réclamer la protection de la loi canadienne. Il se peut qu'il y ait d'autres personnes à bord qui aient des obligations en vertu de la loi ou de la Charte, mais c'est autre chose. Ces personnes-là, je vous les laisse, mais celle qui se trouve à l'extérieur de notre compétence territoriale ne peut invoquer des droits garantis par la Charte ou par d'autres lois du Canada. Je suis convaincu que cette limite existe.

[*Text*]

Senator Lewis: There would be no standing in a Canadian court.

Senator Flynn: No standing at all.

Ms. Jackman: People from overseas do have a standing in Canadian courts. For example, Muliadi was in Hong Kong .

Senator Flynn: Certainly not. You could sue in Hong Kong a Canadian official for something, but a person in Hong Kong who says that he has been denied a hearing has no right to claim before a Canadian court the benefit of the Charter or of the laws of Canada in her situation because she was outside the territorial limits of Canada.

Ms. Jackman: With all due respect, I would ask that you look at the Muliadi case. I can provide you with at least 50 decisions in which people from overseas have brought applications in Canadian courts.

Senator Flynn: They can bring an application. The courts may say that the offical was wrong, but that does not necessarily give rights to the person who is outside the jurisdiction of Canada.

Ms. Jackman: The courts have given them rights.

Senator Flynn: No.

Mr. Hoppe: Not for all purposes under all Canadian laws, but under the Immigration Act it happens.

Senator Flynn: In the way the Charter is written, there are some limits. I do not have a copy of the Charter with me, but, clearly, you have to be located in Canada to claim the benefits of the Charter.

Ms. Jackman: To explain my distinction, let us say that we have a person on a vessel 205 miles out at sea.

Senator Flynn: I do not go out that far. I go out as far as 12 miles, because the economic zone is not recognized for the purposes of ordinary laws.

Ms. Jackman: Let us say that he is 13 miles out and that there is no question of jurisdiction. A Canadian official could not arrest or detain that person; but if that person came to a Canadian official who is on board their vessel and said, "I would like you to consider giving me protection in Canada as a refugee" the Canadian official, making the decision under the Immigration Act, is subject to the same requirements as every other decision-maker.

Senator Flynn: Yes, but that does not give the right to a person.

Ms. Jackman: No, the person does not have a right, except the right to fair treatment.

Senator Flynn: That is something else. You must make a distinction between the rights of the immigrants and the duties of the officials of Canada. The officials are bound by their mandates, if you like, but that does not give a right to the other person.

[*Traduction*]

Le sénateur Lewis: Ce serait indéfendable devant un tribunal canadien.

Le sénateur Flynn: Absolument indéfendable.

Mme Jackman: Il est possible de défendre une cause devant un tribunal canadien depuis l'étranger. Par exemple, Muliadi était à Hong Kong.

Le sénateur Flynn: Sûrement pas. Vous pouvez poursuivre à Hong Kong un fonctionnaire canadien, mais une personne présente à Hong Kong à qui on aurait refusé une audience, ne peut réclamer devant un tribunal canadien la protection de ses droits au titre de la Charte ou des lois du Canada, parce qu'à ce moment-là elle est en dehors des limites territoriales du Canada.

Mme Jackman: En toute déférence, je vous renvoie à l'affaire Muliadi. Je peux vous citer une cinquantaine de cas où des personnes à l'étranger on fait appel aux tribunaux canadiens.

Le sénateur Flynn: Elles peuvent toujours le demander. Les tribunaux peuvent bien déclarer que le fonctionnaire a eu tort mais cela ne reconnaît aucun droit à quiconque se trouve à l'extérieur de la compétence du Canada.

Mme Jackman: Les tribunaux ont reconnu ce droit.

Le sénateur Flynn: Non.

M. Hoppe: C'est le cas en vertu de la Loi sur l'immigration, mais ce ne l'est pas pour n'importe quelle raison en vertu de toutes les lois canadiennes.

Le sénateur Flynn: La Charte, selon son libellé actuel, comporte certaines restrictions. Je n'en ai pas d'exemplaire avec moi, mais il faut de toute évidence se trouver au Canada pour inventer une action en vertu de la Charte.

Mme Jackman: Pour plus de précisions, prenons l'exemple d'une personne à bord d'un navire à 205 milles de nos côtes.

Le sénateur Flynn: Pourquoi aller si loin? Il suffit d'être à douze milles des côtes, la zone économique n'étant pas reconnue aux fins des lois ordinaires.

Mme Jackman: Disons que la personne se trouve à treize milles des côtes, en territoire canadien. Un fonctionnaire canadien ne pourrait l'arrêter ni la détenir; mais si elle demandait à un fonctionnaire canadien à bord du navire de bien vouloir envisager la possibilité de lui accorder la protection du Canada, à titre de réfugié, le fonctionnaire chargé de prendre la décision en vertu de la Loi sur l'immigration serait assujetti aux mêmes exigences que toutes les autres autorités.

Le sénateur Flynn: Oui, mais la personne en cause ne se voit pas alors conférer de droit.

Mme Jackman: La personne n'a pas de droit, sauf celui d'être traitée équitablement.

Le sénateur Flynn: C'est autre chose. Il faut faire la distinction entre les droits des immigrants et les devoirs des fonctionnaires du Canada. Les fonctionnaires ont un mandat à respecter, soit, mais cela ne confère pas de droit aux personne en cause.

[*Text*]

Ms. Jackman: He does not have a right to come into Canada. However, he does have a right to fair treatment. That is the difference.

Senator Flynn: No, not at all.

The Chairman: I think we have pursued that particular line of questioning far enough.

Senator Flynn: By the way, there are some limits. The way you are explaining the situation indicates to me that anyone, anywhere who met a Canadian official, by the mere fact of being able to get into contact with an official of Canadian Immigration or External Affairs, would immediately acquire the rights afforded by the Charter or any of the laws of Canada. I think that is really pushing it.

Ms. Jackman: I think that the problem you are having—

Senator Flynn: I have no problem. You have the problem.

Ms. Jackman: The problem I am having is that perhaps I am not explaining myself properly. In the Singh decision, they cite the Selvarajan case, which is one that was before the British Court of Appeal—

Senator Flynn: I am not so much interested in all of the cases. Some of them are special cases. You quoted one in 1957 which was a very interesting case, but as far as I am concerned it has no bearing on our discussion today, with great respect.

Ms. Jackman: I am sorry about that.

Senator Flynn: However, that is your opinion and this is mine, and we can agree to disagree.

There was one other point, Madam Chairman. Both of our witnesses have said to some extent that the Senate should stick to its guns with respect to the amendment. I would like to ask: Do you say that from a legal viewpoint or from a political viewpoint? In other words, are you suggesting that even if the bill should die, we should stick to our guns? What exactly is the advice that you are offering to us? Are you saying that you are right and you should never, never give up or never accept that someone else may not be entirely wrong?

Mr. Hoppe: Senator regarding this piece of legislation, if it is passed in the way in which the government has passed it in the Commons, then in our legal opinion, and supported by the resolution of the Canadian Bar Association, we feel that many of the provisions of the bill are unconstitutional and cannot be supported. Perhaps the government will be able, under section 1 of the Charter, to justify the suspension of the guarantees in the Charter in particular social or political circumstances, but we feel that, prima facie, the Charter has been violated by numerous provisions. Therefore I would say, sir, that our "stick to your guns" sentiment is rooted in our legal belief about the constitutionality, or lack thereof, of the bill.

Ms. Jackman: However, I would suggest that if you feel that you are likely to end up in an impasse, one concrete option

[*Traduction*]

Mme Jackman: Cette personne ne jouit pas du droit d'entrer au Canada, mais elle a droit à un traitement équitable. Voilà la différence.

Le sénateur Flynn: Vous n'y êtes pas du tout.

La présidente: Je crois que nous nous sommes attardés assez longtemps sur ce point.

Le sénateur Flynn: Soit dit en passant, il y a des restrictions. D'après votre explication de la situation, quiconque rencontrerait un représentant officiel du Canada en un quelconque lieu acquerrait aussitôt, simplement parce qu'il est en mesure d'entrer en contact avec un fonctionnaire d'immigration Canada ou des Affaires extérieures, les droits que confèrent la Charte ou toute autre loi du Canada. Je crois que vous allez un peu loin.

Mme Jackman: À mon sens, votre problème . . .

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas de problème. C'est vous qui en avez un.

Mme Jackman: Mon problème réside peut-être dans le fait que je n'arrive pas à m'exprimer clairement. Le juge ayant rendu la décision dans l'affaire Singh a fait allusion à l'affaire Selvarajan entendue par la Cour d'appel britannique . . .

Le sénateur Flynn: Toutes ces affaires ne m'intéressent pas autant l'une que l'autre. D'aucunes constituent des cas particuliers. Vous avez cité une cause très intéressante entendue en 1957, mais qui, en autant que je sache et sauf le respect que je vous dois, n'a aucun rapport avec la question qui nous préoccupe aujourd'hui.

Mme Jackman: J'en suis désolée.

Le sénateur Flynn: Vous avez votre opinion et j'ai la mienne. Nous pouvons toutefois convenir d'être en désaccord.

Je voulais soulever un autre point, madame la présidente. Nos deux témoins ont en quelque sorte affirmé que le Sénat ne devrait pas démordre de sa position en ce qui concerne l'amendement. Je voudrais leur demander d'un point de vue juridique ou d'un point de vue politique? Voulez-vous dire, en somme, que même si le projet de loi n'est pas adopté, nous ne devrions pas démordre de notre position? Quel est exactement le conseil que vous nous donnez? Voulez-vous dire que vous avez raison et que jamais, au grand jamais, vous ne devriez abandonner ou accepter que quelqu'un d'autre n'ait pas tout à fait tort?

M. Hoppe: Monsieur le sénateur, selon notre opinion d'ordre juridique et la résolution de l'Association du barreau canadien, le projet de loi comporte de nombreuses dispositions inconstitutionnelles que nous pouvons appuyer, s'il est adopté de la même façon que le gouvernement l'a adopté à la Chambre des communes. Peut-être le gouvernement sera-t-il en mesure, en vertu de l'article 1 de la Charte, de justifier la suspension de ses garanties dans certaines circonstances sociales ou politiques, mais, de prime abord, de nombreuses dispositions du projet de loi contreviennent, selon nous, à la Charte. Si nous vous enjoignons donc à «ne pas démordre», c'est en raison, juridiquement parlant, du caractère constitutionnel, ou plutôt inconstitutionnel, du projet de loi.

Mme Jackman: Si vous craignez, cependant, de vous retrouver dans une impasse, vous pouvez toujours introduire une

[*Text*]

available to you is to request a reference to the Supreme Court of Canada, both on this bill and on Bill C-55.

Senator Flynn: I have heard that suggestion before, but I do not think we can do that. My understanding is that we have no authority to do that. The government can do it, but we in the Senate cannot.

However, once we have passed the bill, there is nothing to prevent anyone else from going before the court to have it quashed, in whole or in part. Surely you are not suggesting that every time we have a strong belief as to the constitutionality of a bill that a method of dealing with that legislation would be, in all cases, to ask the Supreme Court for an opinion. I am not too sure that the Supreme Court would welcome that practice, in any event.

Ms. Jackman: Normally I think that is very true.

The Chairman: Senator Gigantès, do you have a short question?

Senator Gigantès: I have a very short question: Is the legislation that is now in existence, which Bill C-55 and Bill C-84 are supposed to amend and in some cases replace, legally better than C-55 and C-84?

Ms. Jackman: It is legally better. However, there are a number of areas which are questionably unconstitutional in the present legislation.

Senator Gigantès: What you are saying is that these two bills are even worse?

Ms. Jackman: I think there is a questionable unconstitutionality.

Senator Gigantès: Let me ask you this: Setting aside the humane question for the moment, what do you say about these bills legally?

Ms. Jackman: I think it is the difference between something which may or may not be unconstitutional compared to what we have in these bills, which is something that is clearly unconstitutional, from my viewpoint.

The Chairman: Senator Nurgitz?

Senator Nurgitz: I am having just a little trouble with this. In the earlier questioning, we were using references of the application of the Charter at the 200-mile limit. In recent responses to Senator Flynn we used the 12-mile limit. Are you satisfied, and is there some judicial pronouncement on the 200-mile limit; or is there one on the 12-mile limit; or is there anything in terms of one mile out?

Ms. Jackman: Or on the beach?

Senator Nurgitz: Yes, or on the beach.

Ms. Jackman: I do not know that area of international law. I only used the 13-mile example because Senator Flynn was insisting that it was just 12 miles. On that premise I was saying that you could take the 12-mile limit and use it at 13.

Senator Nurgitz: But are either of you absolutely certain about the beach, 12 miles or even 200 miles?

[*Traduction*]

requête de renvoi à la Cour suprême du Canada de ce projet de loi et du projet de loi C-55.

Le sénateur Flynn: Cette solution nous a déjà été proposée, mais je ne crois pas que nous puissions l'appliquer. Sauf erreur, nous ne disposons pas des pouvoirs nécessaires pour le faire. Le gouvernement le peut, pas le Sénat.

Par ailleurs, une fois que nous aurons adopté ce projet de loi, n'importe qui pourra le faire révoquer, en tout ou en partie, par les tribunaux. Vous ne voulez certainement pas dire que chaque fois que nous doutons sérieusement de la constitutionnalité d'un projet de loi, nous pourrions demander l'avis de la Cour suprême. De toute façon, je ne suis pas sûr que la Cour suprême apprécierait cette façon de procéder.

Mme Jackman: C'est en général très exact.

La présidente: Avez-vous une brève question à poser sénateur Gigantès?

Le sénateur Gigantès: J'ai une question très brève à poser: La loi que les projets de loi C-55 et C-84 sont censés modifier ou, dans certains cas, remplacer est-elle meilleure, au point de vue juridique, que ces projets de loi?

Mme Jackman: Juridiquement, oui. Elle comporte toutefois un certain nombre de points dont la constitutionnalité pourrait être mise en question.

Le sénateur Gigantès: Vous prétendez donc que ces deux projets de loi sont pires?

Mme Jackman: Je crois que certains points pourraient être jugés inconstitutionnels.

Le sénateur Gigantès: Permettez-moi de vous poser la question suivante: Abstraction faite, pour l'instant, du facteur humain, que pensez-vous du caractère juridique de ces projets de loi?

Mme Jackman: Je crois qu'il faut faire une distinction entre des dispositions qui pourraient peut-être se révéler inconstitutionnelles et les dispositions de ces projets de loi qui, à mon avis, le sont sans conteste.

La présidente: Sénateur Nurgitz?

Le sénateur Nurgitz: Je n'ai pas très bien compris le point suivant. Il a d'abord été question de l'application de la Charte au-delà de la limite de 200 milles. Or, en réponse à des questions posées par le sénateur Flynn, on a tout à l'heure parlé de douze milles. Les tribunaux se sont-ils prononcés concernant la limite de 200 milles, de douze milles ou celle d'un mille?

Mme Jackman: Ou d'une limite fixée sur la plage?

Le sénateur Nurgitz: Ou sur la plage.

Mme Jackman: Je ne m'y connais pas dans ce domaine du droit international. J'ai parlé de treize milles, parce que le sénateur Flynn insistait sur le fait que la limite se trouvait simplement à douze milles. C'est pourquoi, à partir du postulat selon lequel la limite se trouve à douze milles des côtes, j'ai situé mon exemple à treize milles des côtes.

Le sénateur Nurgitz: Mais savez-vous exactement quelle est la limite en cause?

[*Text*]

Mr. Hoppe: No.

Senator Nurgitz: Thank you.

Mr. Hoppe: May I say that to us the question of whether it is 12 miles, 200 miles or the moon is irrelevant, in the sense that the application of the Charter, as has been held by the courts, applies to the operation of Canadian law wherever Canadians choose to go, or wherever the Canadian government chooses to go.

Senator Flynn: No—

Mr. Hoppe: There is some case law to support that, sir. That is all I am saying.

Senator Flynn: No; in France, for instance, you would not be able to claim the benefit of the Canadian Charter for something that you did there.

Mr. Hoppe: One's rights under the Charter, senator, may get watered down the further away you go.

Ms. Jackman: I am sorry; it is limited to decision-makers operating under a Canadian statute and exercising a statutory power.

Senator Stanbury: Madam Chairman, surely it is not difficult to believe that the Canadian government, wherever it applies its law, is obliged to abide by the law of Canada.

Senator Flynn: I always said that.

Senator Stanbury: And surely that fact conveys to the people, upon whom Canadian law is acting, the right to be treated fairly under Canadian law. Surely that is the case.

Senator Flynn: I agree with you, but the witness in his last statement said—and you can read the record—that any Canadian citizen going anywhere in the world would bring with him—

Mr. Hoppe: I am sorry, forgive me, senator. I meant an official of the Government of Canada and not a citizen.

The Chairman: Honourable senators, we will now take a five minute break and then start into Bill C-55.

Short recess.

Upon resuming.

The Chairman: Mr. Hoppe will begin his presentation on Bill C-55.

Mr. Hoppe: Ms. Jackman will be dealing with the constitutionality of Bill C-55 and, I believe, will give a description of some alternative models which might achieve the legislative purpose behind Bill C-55.

May I say at the outset that the Canadian Bar Association and, indeed, I am sure the entire country, support the principles upon which Bill C-84 and Bill C-55 are purportedly based. The refugee determination system in Canada—the inland refugee determination system—is a chaotic mess. Overly cumbersome and awkward legal machinery has been put into place

[*Traduction*]

M. Hoppe: Non.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie.

M. Hope: Puis-je ajouter qu'il nous importe peu que la limite se trouve à douze milles, à 200 milles des côtes ou sur la lune, car, selon les tribunaux, la Charte s'applique, par rapport au droit canadien, partout où des Canadiens décident d'aller ou partout où le gouvernement canadien décide d'aller.

Le sénateur Flynn: Non . . .

M. Hoppe: Les tribunaux ont tranché en ce sens dans certains cas, monsieur le sénateur, c'est tout ce que je voulais dire.

Le sénateur Flynn: C'est faux. En France, par exemple, vous ne pourriez faire valoir vos droits en vertu de la Charte canadienne au titre d'un acte que vous y auriez commis.

M. Hoppe: Les droits que confère la Charte à une personne, monsieur le sénateur, peuvent perdre de leur poids avec la distance.

Mme Jackman: Je regrette, mais seuls ceux qui ont un pouvoir décisionnaire en vertu d'une loi canadienne et exercent un pouvoir statutaire sont visés par la Charte.

Le sénateur Stanbury: Madame la présidente, il n'est certes pas difficile de croire que le gouvernement canadien, peu importe où il applique ses lois, est tenu de respecter la législation canadienne.

Le sénateur Flynn: C'est ce que j'ai toujours dit.

Le sénateur Stanbury: En conséquence, ceux qui sont assujettis aux lois canadiennes ont certainement le droit d'être traités équitablement en vertu de la loi canadienne. Il n'y a pas de doute là-dessus.

Le sénateur Flynn: J'en conviens, mais le témoin vient de déclarer—et vous pourrez vérifier dans le compte rendu—que tout citoyen canadien se rendant à l'étranger . . .

M. Hoppe: Je suis désolé, monsieur le sénateur. Veuillez m'excuser. Je voulais dire un fonctionnaire du gouvernement du Canada, non pas un simple citoyen.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons nous arrêter pour cinq minutes et entreprendre ensuite l'étude du projet de loi C-55.

Courte pause.

Le Comité reprend ses travaux.

La présidente: M. Hoppe va faire sa déclaration préliminaire sur le projet de loi C-55.

M. Hoppe: Mme Jackman va traiter de la constitutionnalité du projet de loi C-55 et, sauf erreur, donner une description d'autres mesures qui pourraient atteindre l'objectif législatif que vise le projet de loi C-55.

Puis-je, dès le départ, indiquer que l'Association du barreau canadien et, j'en suis sûr, le pays tout entier, appuient les principes sur lesquels les projets de loi C-84 et C-55 sont censés reposer. Le système de reconnaissance du statut de réfugié du Canada—le système de reconnaissance du statut de réfugié de l'intérieur—est un véritable fouillis. Le Parlement s'est par

[*Text*]

unwittingly by Parliament in the Immigration Act of 1976. It is easy to see in hindsight, but no one foresaw the tremendous pressures and abuses that would be made of that overly cumbersome and awkward system.

We object to the implementation, the procedures, and the substantive rights that have been affected by the particular way this legislation—Bills C-84 and C-55—has so far passed the Commons.

On the previous occasion that we appeared before you I gave you copies of the resolutions passed in August of 1987 by the Canadian Bar Association. With regard to Bill C-55, the Canadian Bar Association has urged that any new legislation respecting refugee claims in Canada maintain certain principles. The first principle deals with universal access, which means, in our view, access to the determination process by all persons physically present in Canada seeking protection as refugees. In August we did not deal with the question of 1 mile, 12 miles or 200 miles.

Senator Flynn: I noticed that.

Mr. Hoppe: Paragraph (B) says:

> Oral hearing: an ooral hearing before an independent and competent body;
>
> (c) right of review: review by an independent and competent body;

In addition, there was a second resolution—a kind of fall-back position, from one point of view, but a very separate point—which was Resolution No. 9 of the Canadian Bar Association. That deals specifically with the proposed sections 83.1 and 83.2 of Bill C-55. Those are found in clause 19 of Bill C-55 as passed by the House of Commons on October 21, 1987, at page 43. There is a very important principle here. I do not know why I have yet to receive a satisfactory—at least in my view—explanation as to why this particular clause is in Bill C-55.

The proposed sections 83.1 and 83.2 purport to restrict any application or proceeding commenced under section 18 or section 28 of the Federal Court Act with respect to any decision or order made, or any other matter arising, under the Immigration Act, 1976, except upon leave of a judge of the Federal Court Trial Division made within 15 days and without personal appearance, except where a judge otherwise directs.

In the name of refugee reform legislation, many members of the Canadian Bar Association were surprised, if not shocked, to see that the proposed section 83.1 purports to restrict access to the Federal Court Trial Division in all immigration matters, not those simply related to refugee decisions.

Senator Flynn: What do you mean by "restrict"? It says that it exists.

[*Traduction*]

mégarde doté, dans la *Loi de 1976 sur l'immigration*, d'un instrument juridique trop embarrassant et peu commode. On le constate aisément, après coup, mais personne n'avait prévu les terribles pressions qui seraient exercées sur ce système trop embarrassant et peu commode, ni les abus auxquels il donnerait lieu.

Nous réprouvons les répercussions sur les procédures et certains droits fondamentaux auxquel les a donné lieu l'adoption des projets de loi C-84 et C-55 par la Chambre des communes.

La dernière fois que nous avons comparu devant vous, je vous avais distribué des exemplaires des résolutions adoptées en 1987 par l'Association du barreau canadien. En ce qui a trait au projet de loi C-55, l'Association du barreau canadien a exhorté le gouvernement à maintenir certains principes dans toute nouvelle loi concernant la revendication du statut de réfugié au Canada. Il s'agit, premièrement, de l'accès universel, c'est-à-dire, à notre avis, l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié pour tous ceux qui se trouvent au Canada et qui cherchent à y être protégés à titre de réfugiés. Nous n'avions pas abordé, en août, la question de la zone d'un mille, de douze milles ou de 200 milles.

Le sénateur Flynn: Je l'ai constaté.

M. Hoppe: Le paragraphe B stipule:

> Procédure orale: une procédure orale devant un organe indépendant et compétent;
>
> *c*) droit de révision: prévision par un organe indépendant et compétent;

Par ailleurs, cette question a fait l'objet d'une deuxième résolution—qui, d'un certain point de vue, mais un point de vue très distinct, constituait un recul par rapport à la première—la résolution n° 9 de l'Association du barreau canadien. Elle porte précisément sur les nouveaux articles 83.1 et 83.2 du projet de loi C-55. Ils figurent à l'article 19 du projet de loi qu'a adopté la Chambre des communes le 21 octobre 1987, à la page 43. Un principe très important entre ici en jeu. Je ne sais pas pourquoi je n'ai pas encore reçu d'explications satisfaisantes—du moins à mon sens—à propos de l'inclusion de cet article dans le projet de loi C-55.

Les nouveaux articles 83.1 et 83.2 stipulent que toute instance déposée en vertu de l'article 18 ou de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application, en vertu de la Loi de 1976 sur l'immigration, se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Division de première instance de la Cour fédérale et doit être déposée dans les 15 jours et sans comparution en personne, sauf ordre contraire d'un juge.

De nombreux membres de l'Association du barreau canadien ont été surpris, sinon choqués, de voir que le nouvel article 83.1 vise à restreindre l'accès à la Division de première instance de la Cour fédérale pour toutes les questions relatives à l'immigration, non pas simplement pour celles relatives aux réfugiés.

Le sénateur Flynn: Qu'entendez-vous par restreindre l'accès? L'article confère ce droit.

[*Text*]

Mr. Hoppe: Only by comparison to the current situation. There is an unfettered right to seek an extraordinary remedy—for example, a *mandamus or certiorari*—in the Federal Court Trial Division in respect of an immigration matter. Leave is not required under the existing law.

I simply wanted to give the members of the committee an example of how this does not apply only to refugee decisions under the Immigration Act.

There is a recent case called—and I have only brought one copy of it, I will make it available to the committee—*Dianena Alvero-Rautert, Applicant and The Minister of Employment and Immigration, Respondent*, a decision of the Federal Court of Canada, Trial Division, by Mr. Justice Muldoon. That was argued by a colleague of mine. The members of the committee may have read Mr. David Matas' paper on Bill C-55.

This particular case involved an applicant who was originally a Canadian permanent resident who sought to qualify herself for Canadian citizenship so that she might sponsor her parents and younger siblings. One of her younger siblings was close to turning 21 years of age. Under the current immigration regulations, as the members of the committee may know—despite an announcement that was made on October 30, 1987 to change that rule—an intended immigrant coming to Canada, or a Canadian living in Canada may sponsor unmarried children only if they are under the age of 21. In this particular case, this woman also sought to become a Canadian citizen because of the current regulation, which is that parents under the age of 60 may only be sponsored to Canada by Canadian citizens, not by Canadian permanent residents.

As an important footnote, that particular restriction on the rights of sponsorship of permanent residents is admitted by the government to be contrary to section 15 of the Charter, and that admission is contained in the Equality Rights Report of the House of Commons dated October, 1985. We understand that a regulation change to try to alleviate against the section 15 Charter problem has been drafted and is floating around somewhere in the regulation-vetting mechanisms here in Ottawa, but nothing has been announced yet.

In any event, even though this particular application was brought after April 15, 1985, when section 15 of the Charter should have been operative, since the regulation was not changed, she had to become a Canadian citizen in order to sponsor her under-age 60 year old parents, and the application to sponsor had to be brought before her younger brother turned 21 years of age.

This is what happened to her. It took her nearly a year to become a Canadian citizen because of a number of delays and misfortunes that occurred with respect to the processing of her application for Canadian citizenship. She finally, after great travail, was able to become a Canadian citizen on April 16, 1985, one day after section 15 of the Charter became operative, and her brother was going to turn 21 on April 19, 1985, three days later. She approached the immigration office in Winnipeg, Manitoba. According to her testimony—and

[*Traduction*]

M. Hoppe: Par rapport à la situation actuelle. Chacun peut, actuellement, adresser une requête à la Division de première instance de la Cour fédérale de sorte qu'elle use d'un recours exceptionnel—un *mandamus* ou un *certiorari*, par exemple—dans un cas d'immigration. La loi actuelle n'exige pas l'obtention d'une autorisation.

Je voulais simplement montrer aux membres du Comité comment ces dispositions ne s'appliquent pas qu'aux décisions relatives aux réfugiés, en vertu de la *Loi sur l'immigration*.

Dans une cause récente—je n'en ai qu'un exemplaire que je mettrai à la disposition des membres du Comité—Dianena Alvero-Rautert v. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, le juge Muldoon de la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada a rendu une décision portant sur cette question. Un collègue à moi a soutenu l'argumentation. Les membres du Comité ont peut-être lu le document qu'a rédigé M. David Matas relativement au projet de loi C-55.

Il s'agissait, dans cette affaire, d'une requérante au départ résidente permanente du Canada qui cherchait à obtenir la citoyenneté canadienne de façon à parrainer ses parents et ses jeunes frères et sœurs. Un de ceux-ci était à la veille d'avoir 21 ans. En vertu du règlement actuel régissant l'immigration, comme le savent peut-être les membres du Comité—malgré qu'on ait annoncé, le 30 octobre 1987, que des modifications seraient apportées à ce règlement—une personne entendant immigrer au Canada ou un Canadien vivant au Canada peut parrainer la demande d'immigration d'enfants non mariés à la condition expresse qu'ils aient moins de 21 ans. Cette femme cherchait également à obtenir la citoyenneté canadienne parce qu'en vertu du règlement actuel, seuls les citoyens canadiens, non pas les résidents permanents, peuvent parrainer leurs parents de moins de 60 ans.

Soit dit en passant, cette restriction aux droits de parrainage des résidents permanents est reconnue par le gouvernement comme contraire à l'article 15 de la Charte dans le Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité paru en octobre 1985. Nous croyons savoir qu'on a fait l'ébauche d'une modification au règlement visant à remédier à ce problème, ébauche se trouvant à une quelconque étape du mécanisme de révision des règlements à Ottawa. Aucune annonce n'a encore été faite à ce sujet.

De toute façon, même si la requête en question a été présentée après le 15 avril 1985, et que l'article 15 de la Charte était par conséquent en vigueur, la requérante devait devenir citoyenne canadienne, puisque le règlement n'avait pas été modifié, pour pouvoir parrainer ses parents âgés de moins de 60 ans et devait présenter sa demande de parrainage avant que son jeune frère n'atteigne l'âge de 21 ans.

Voici ce qui s'est passé. Il lui a fallu près d'un an pour obtenir la citoyenneté canadienne, étant donné un certain nombre de retards et de mésaventures au cours du traitement de sa demande. Grâce à ses efforts acharnés, elle a enfin reçu la citoyenneté canadienne le 16 avril 1985, le lendemain de l'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte et trois jours avant la date à laquelle son frère atteignait ses 21 ans. Elle s'est alors présentée au Bureau d'immigration de Winnipeg, au Manitoba. D'après son témoignage—qui, selon le juge, n'a pas

[*Text*]

according to the judge it was unchallenged—she was allowed to sign a sponsorship undertaking at the immigration office in Winnipeg; but the immigration officer did not draw to her attention the fact that, in addition to her signing the sponsorship paper, her brother in the Philippines must also file his immigration application before his 21st birthday. That advice was not given to that lady.

Furthermore, the officer who entertained her application in Winnipeg did not, himself, actually countersign the sponsorship undertaking until April 19, 1985, by which time the child had turned 21 and was no longer eligible for immigration to Canada.

There were some scathing remarks made by Mr. Justice Muldoon, such comments as:

> —she had experienced only pathetic delay from the statutory services of the Government of Canada.
>
> It appears that . . . was negligent as he virtually admitted . . . of his affidavit. It also appears that personnel of the respondent's department, if not also the very respondent of that time, were negligent, lackadaisical and entirely wanting any reasonable sense of urgency in such matters. It was not an isolated instance, as the Federal Court and Immigration Appeal Board jurisprudence reveal. The applicant appears to be blameless in all this dismal treatment at the hands of the government's personnel and services right from the beginning.

I can quote other passages that were equally scathing.

The point is that this lady had an opportunity, an unrestricted access to the Federal Court Trial Division to make her case known and to have her leave granted. In this case she did not go to court until two years after her brother had turned 21 and was denied the immigrant visa on the basis that he did not make his application in time. That was because the lawyer she originally had became involved in negotiations. Over the space of two years he had written to three successive ministers to try to plead the merits on humanitarian grounds, if not legal grounds, of his client's case. When no response was received from the minister's office, he was able to go to the Federal Court Trial Division—or another lawyer, Mr. Matas did—and relief was obtained.

Under the proposed section 83.1 of Bill C-55, from within 15 days of the denial of the visa to the brother in the Philippines she should have sought, without personal appearance, leave. If she did not bring that application, she would be out of time. If she did not go immediately, she would be out of time.

So, on the one hand this forces people immediately to make application when perhaps negotiation might straighten something out, and from that point of view perhaps unnecessary litigation would be created. On the other hand, it is difficult, as a lawyer, to know within 15 days the reasons for the complaint, because one is not often told, in an immigration context, or in many officials matters, exactly is what the basis of a decision.

[*Traduction*]

été mis en question—elle a pu signer une demande de parrainage au Bureau d'immigration de Winnipeg, mais l'agent d'immigration ne lui a pas fait remarquer que non seulement devait-elle signer ce document mais que son frère, aux Philippines, devait aussi remplir une demande d'immigration avant d'avoir atteint 21 ans. Personne ne lui a donné ce renseignement.

Par surcroît, le fonctionnaire qui s'est occupé d'elle, à Winnipeg, n'a pas apposé sa signature sur la demande avant le 19 avril 1985, date à laquelle le frère de la requérante avait atteint l'âge de 21 ans. Il n'était dorénavant plus admissible à immigrer au Canada.

Le juge Muldoon a formulé certaines remarques acerbes à ce sujet, dont les suivantes:

> Elle n'avait eu droit qu'à de pitoyables retards de la part des organes officiels du gouvernement.
>
> Il semble que . . . ait fait preuve de négligence, comme il l'a pratiquement reconnu . . . à l'égard de sa requête. Il semble également que les employés du service du défendeur, si ce n'est tous les employés du défendeur de l'époque, étaient négligents, nonchalants et faisaient totalement abstraction du caractère raisonnablement urgent de ce type de demandes. Il ne s'agissait pas d'un cas isolé, comme l'ont révélé la Cour fédérale et la Commission d'appel de l'immigration. La requérante ne semble absolument pas responsable du lamentable traitement que lui ont réservé, dès le départ, le personnel et les services du gouvernement.

Je puis citer d'autres passages tout aussi cinglants.

Le fait est que cette dame avait eu la possibilité d'introduire une instance auprès de la Division de première instance de la Cour fédérale pour faire connaître sa situation et de voir sa demande d'autorisation acceptée. Elle n'a cependant présenté sa requête aux tribunaux que deux ans après que son frère ait atteint l'âge de 21 ans et se soit vu refuser un visa d'immigrant parce qu'il n'avait pas présenté sa demande à temps. Ceci parce que l'avocat qui, au départ, la représentait s'était engagé dans des négociations. En deux ans, il avait écrit à trois ministres successifs pour essayer de défendre la cause de sa cliente par des arguments humanitaires plutôt que juridiques. N'ayant pas reçu de réponse du cabinet du ministre, il a pu introduire une action auprès de la Division de première instance de la Cour fédérale—c'est plutôt un autre avocat, M. Matas, qui l'a fait—qui a tranché en la faveur de sa cliente.

En vertu du nouvel article 83.1 du projet de loi C-55, dans les quinze jours suivants la date à laquelle la demande de visa a été refusée à son frère aux Philippines, elle aurait dû, sans comparution en personne, demander l'autorisation. Si elle n'avait pas présenté sa demande immédiatement elle n'aurait pas respecté les délais prescrits.

D'une part, cette mesure force donc les gens à présenter immédiatement leur demande, alors que des négociations pourraient permettre de résoudre le problème et peut-être éviter des litiges inutiles. D'autre part, il est difficile pour un avocat de connaître, dans les quinze jours, les motifs de la plainte, étant donné que dans les cas d'immigration ou de nombreux autres cas d'ordre public on n'explique souvent pas exactement le fon-

[*Text*]

So a lawyer has to speculate as to what the wrongdoing was, somehow get that into written form and filed in the Federal Court within 15 days—especially if one is in the Philippines or in India.'

Senator Flynn: How long do you want? In your case you would want two years at least.

Mr. Hoppe: I would like to see the current system remain intact. It is working very well.

Senator Flynn: With no limit?

Mr. Hoppe: Yes, senator. Currently with regard to decisions such as these regarding access to the court in all areas of federal law of which I am aware—and I do not know of any other restriction on the Federal Court Trial Division—these types of mechanisms serve to police the administrative agencies which, let us be honest, do not always do their jobs properly. In my opinion—and this is based on my own experience—there is not a situation of abuse of the Federal Court Trial Division, or the Federal Court of Appeal, in non-refugee immigration matters. We totally agree that, throughout all aspects of refugee determination procedures in Canada, there has been a great deal of abuse.

Senator Flynn: You have noted that it is 15 days after the applicant becomes aware of the other matter.

Mr. Hoppe: Yes, senator.

Senator Flynn: That is not always simply 15 days.

Mr. Hoppe: My point is that within 15 days of becoming aware of the event, the refusal, the denial, the lawyer has somehow to figure out what the basis of that denial is, or else that lawyer cannot make a convincing argument to ask the court for leave. The lawyer has to be able to explain the wrong basis upon which the decision was given. You do not know that; it is difficult to get an answer from a visa officer.

Senator Flynn: Under subsection (5) it states that a judge of the appropriate court may, for special reasons, allow an extended time to apply in that situation.

Mr. Hoppe: Yes sir.

Senator Flynn: That would cover your problem.

Ms. Jackman: No it does not, actually, because there are decisions in the federal court. This has been a problem.

Senator Flynn: Well, this is new law—

Ms. Jackman: No it is not.

Senator Flynn: —that has just been made.

Ms. Jackman: That issue around an extension of time is not new law.

Mr. Hoppe: There are other places in which extensions of time are required. For example, an appeal from the Immigra-

[*Traduction*]

dement d'une décision. L'avocat doit donc deviner quelle fut l'erreur, mettre le tout par écrit et déposer une demande devant la Cour fédérale dans les quinze jours. C'est bien peu de temps, surtout si la personne se trouve aux Philippines ou en Inde!

Le sénateur Flynn: Quels délais désirez-vous? Un délai d'au moins deux ans.

M. Hoppe: Je voudrais que le système actuel demeure intact. Il fonctionne très bien.

Le sénateur Flynn: Sans aucune restriction?

M. Hoppe: C'est cela, monsieur le sénateur. À l'heure actuelle, des décisions comme celles-ci, concernant l'accès aux tribunaux dans tous les domaines relevant de lois fédérales que je connais — aucune autre restriction n'existe, selon moi, au titre de la Division de première instance de la Cour fédérale — servent à donner une emprise sur les organes administratifs qui, soyons honnêtes, ne font pas toujours très bien leur travail. À mon avis, et d'après mon expérience, il n'y a pas d'abus de la part de la Cour fédérale, que ce soit de la Division de première instance ou de la Cour d'appel, pour ce qui est des questions d'immigration qui ne concernent pas les réfugiés. Nous convenons tout à fait par ailleurs qu'il y en a eu beaucoup à toutes les étapes du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Flynn: Vous avez remarqué qu'il s'agit d'un délai de 15 jours suivant la date où le requérant a été mis au courant de l'affaire en question.

M. Hoppe: Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas simplement un délai de 15 jours.

M. Hoppe: Je soutiens que dans les 15 jours après avoir été mis au courant de l'affaire, du rejet, du refus, l'avocat doit arriver à comprendre les raisons du refus, sinon il n'aura pas d'arguments assez convaincants à présenter pour demander une autorisation au tribunal. Il doit être en mesure d'expliquer que ce sont de mauvaises raisons qui ont motivé la décision. On ne sait pas cela; c'est difficile d'obtenir une réponse d'un agent des visas.

Le sénateur Flynn: Selon le paragraphe (5), tout juge de la cour compétente peut, pour des raisons spéciales, proroger les délais fixés dans ce cas.

M. Hoppe: Oui, monsieur.

Le sénateur Flynn: Cette disposition pourrait s'appliquer au cas dont vous parlez.

Mme Jackman: Non, parce qu'en fait, ces décisions sont prises par la Cour fédérale. Voilà le problème.

Le sénateur Flynn: Bien, c'est une nouvelle mesure législative . . .

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Flynn: . . . qui vient d'être adoptée.

Mme Jackman: La question de prorogation n'est pas nouvelle dans la loi.

M. Hoppe: Il y a d'autres cas où des prorogations sont nécessaires. Par exemple, un appel de la Commission d'appel

[*Text*]

tion Appeal Board to the Federal Court of Appeal must be made now.

Ms. Jackman: The case law is that if you do not have reasons—and this is from the board decisions—-

Senator Flynn: Yes; you do have to have reasons.

Ms. Jackman: —and you wait until you get the reasons, that is not sufficient ground to bring a late application for leave to appeal.

Senator Flynn: That is true for all areas of delays in appeal procedures. There is a limit to everything.

Mr. Hoppe: That is true. There are places in the Immigration Act, and in other areas of Canadian law, right now where leave is required. However, that leave is not presently required in the Federal Court Trial Division in respect of immigration matters of this nature arising out of the Immigration Act. With respect, the system seems to be working well. A large body of case law has grown up in the last ten to fifteen years in which administrative errors have been corrected by the Federal Court, and that may cease. My point is that it may cease.

Senator Flynn: My experience with the present system in areas other than immigration is that there are a lot of abuses of the appeal procedure. Anyone can appeal in order to obtain delays. Often, there are unjustified delays which take months and months before there is a final decision.

Mr. Hoppe: I agree.

If I may, I will continue with my remarks and then turn the floor over to Ms. Jackman.

Senator Flynn: I think we are on the same ground.

Mr. Hoppe: More or less.

If I could, I would like to talk about how Bills C-55 and C-84 dovetail together. I think most of you were here in September when I talked about money. I have had several months to reflect upon my remarks.

The cost of immigration is an important social policy question. I am afraid that I will have to talk to a certain extent about my personal opinions in the policy field.

If Canada needs, wants and benefits from immigrants, we have to pay the price for a proper system that will serve the needs of the country and yet be fair to the people who are being processed, whether it is for refugee determination inside Canada, visitor visas to Canada or permanent residents coming into this country. Over the last year and a half it has cost approximately $125 per family to make an application, win or lose, to get an immigrant visa; work permits cost $50.

The Government of Canada has derived revenue—I do not know the exact figures; perhaps some of the immigration officials who may speak to you in future will be able to tell you—of more than $10 and less than $20 million a year from the immigrant processing system. However, immigration lawyers practising in this area, we have not see the user fees because

[*Traduction*]

de l'immigration devant la Cour d'appel fédérale doit être interjeté immédiatement.

Mme Jackman: La jurisprudence indique que si vous n'avez pas de raison—dans le cas des décisions de la commission . . .

Le sénateur Flynn: Oui, il faut bien sûr avoir des raisons.

Mme Jackman: . . . et que vous attendez d'en avoir, ce n'est pas un motif suffisant pour retarder la présentation de la demande d'autorisation d'en appeler d'une décision.

Le sénateur Flynn: C'est le cas pour tous les retards relatifs à la procédure d'appel. Il faut bien qu'il y ait une limite.

M. Hoppe: C'est vrai. La Loi sur l'immigration et d'autres lois canadiennes en vigueur exigent une autorisation dans certains cas. Cependant, la Division de première instance de la Cour fédérale n'en exige pas pour les questions d'immigration de cette nature prévues par la Loi sur l'immigration. Avec tout le respect que je vous dois, le système semble bien fonctionner. Toute une jurisprudence a été établie au cours des dix ou quinze dernières années et les erreurs administratives ont été corrigées par la Cour fédérale et je soutiens que cela peut cesser. Voilà le point que je voulais faire.

Le sénateur Flynn: D'après mon expérience, on abuse beaucoup de la procédure d'appel dans d'autres domaines que l'immigration. N'importe qui peut interjeter appel pour gagner du temps. Souvent, il y a des retards injustifiés et il faut compter des mois et des mois avant que la décision finale soit prise.

M. Hoppe: Je suis d'accord avec vous.

Si je peux me le permettre, je vais poursuivre avant de céder la parole à Mme Jackman.

Le sénateur Flynn: Je pense que nous nous entendons là-dessus.

M. Hoppe: Plus ou moins.

Si je peux me permettre, j'aimerais expliquer comment les projets de loi C-5 et C-84 se rejoignent. Je pense que la plupart d'entre vous étiez ici, en septembre, quand j'ai parlé d'argent. J'ai eu plusieurs mois pour réfléchir à ce que j'ai dit.

Le coût de l'immigration est une importante question de politique sociale. J'ai peur d'avoir, jusqu'à un certain point, à dévoiler mes opinions personnelles en matière de politique.

Si le Canada a besoin d'immigrants, veut en accueillir et profite de leur présence, il lui faut payer le coût de la mise en place d'un système qui répondra aux besoins du pays tout en étant juste pour ceux qui ont à l'utiliser, que ce soit pour obtenir la reconnaissance de leur statut de réfugié au Canada, se faire délivrer un visa de visiteur au Canada ou devenir citoyen permanent de notre pays. Depuis un an et demi, il en coûte environ 125 $ par famille pour présenter une demande de visa d'immigration, que la demande soit acceptée ou non; les permis de travail coûtent 50 $.

Le gouvernement du Canada a réalisé des recettes dans l'application du système de traitement des demandes d'immigration—je ne connais pas les chiffres exacts, mais peut-être que des fonctionnaires de l'immigration qui viendront témoigner seront en mesure de vous les donner—qui se situent entre 10 et 20 millions de dollars par an. Pourtant, nous en tant qu'avocats exerçant dans ce domaine, n'avons pas vu les droits

[*Text*]

there is not a ploughing back into the user system. That is one point.

Also, to the extent that the fiscal policy of the country requires that there be belt tightening, in our practice as immigration lawyers we have seen great strides made in the efficiency of immigration offices both home and abroad, but we are also seeing a limit to the amount of leaness and efficiency that the system can put up with and operate under given the resources and restraints. If you look at Bills C-55 and C-84 in a certain way, they operate to be tough and cheap. Yet there is a cost involved. Please ask the government officials this; I am sure that Bill C-55 has a budget. We think that the same amount of initial resources that has to go into Bill C-55, which I suspect the government wants to use to close the door on refugee determination, could be used to put into place a system which would still be fair and allow genuine refugee claimants to make their claim and have their voices heard. But if the system is adequately funded at the front, and if the refugee applicant, for example, can be turned out of Canada within three to six months, then that person will not be here long enough to be able to earn the money to buy the air ticket that brought him to Canada in the first place. Right now it pays to immigrate to Canada through the back door. However, there are two ways to shut that door. One is to make it economically unattractive for those who are not genuine refugees to come to Canada; the other is to do what this legislation is doing and slam the door shut and let no refugees make claims. It comes down to dollars and cents, and you have to look at the entire immigration social policy when you are dealing with Bills C-55 and C-84.

Ms. Jackman: I will be dealing with what everyone else has been dealing with, namely, the screening and review mechanisms and trying to put that within a context of whether or not those mechanisms are constitutionally valid.

Before I do that, I want to cover a couple of key issues to put it in context. What we are talking about in terms of the Convention that we signed—the United Nations Convention relating to the status of refugees and the Immigration Act—is protection of refugees, not asylum for refugees. We are all concerned about Bill C-55 because of the protection issues.

When Canada signed the Convention, we promised to protect refugees from removal to a country where their life or freedom would be endangered. The Convention states that refugees will not be returned to the frontiers of a country where their life or freedom may be endangered. That is a protection question. We did not obligate ourselves to grant permanent or temporary asylum to refugees. The extent of our obligation within the context of asylum is that we give a refugee a reasonable time to find another country should we not wish to grant the person asylum. "Asylum" means you are letting him stay; "protection" means that you are just making sure they do not end up in their country where they may be persecuted.

I want to make it clear that we are not saying that Canada should keep every refugee permanently in Canada, or even that

[*Traduction*]

exigés aux utilisateurs parce qu'ils n'ont pas été réinvestis dans le système. C'est un point.

En outre, dans la mesure où la politique budgétaire du pays exige que nous nous serrions la ceinture, le rendement des avocats des bureaux d'immigration, tant au pays qu'à l'étranger, s'est grandement amélioré, mais il y a une limite aux réductions et au rendement qu'on peut exiger du système, compte tenu des ressources et des restrictions. Les projets de loi C-55 et C-84 semblent, d'une certaine façon, prévoir des mesures dures et peu coûteuses. Pourtant, il reste qu'il y a un coût à payer. Demandez-le aux fonctionnaires; je suis sûr que le projet de loi C-55 a un budget. Nous pensons que les sommes qui doivent être consacrées au projet de loi C-55, que le gouvernement, à mon avis, veut utiliser pour fermer la porte aux réfugiés, pourraient servir à mettre en place un système qui serait juste et permettrait aux véritables demandeurs de statut de présenter leur revendication et de se faire entendre. Si le système dispose de fonds suffisants et si le demandeur de statut, par exemple, peut être renvoyé du Canada dans un délai de trois à six mois, il ne vivra pas ici assez longtemps pour gagner suffisamment d'argent pour payer le billet d'avion grâce auquel il a pu arriver au pays. À l'heure actuelle, il est avantageux d'entrer au Canada par la porte de derrière. Cependant, il y a deux façons de fermer cette porte. On peut, d'une part, rendre la situation économique rebutante aux véritables réfugiés et, d'autre part, on peut suivre ces projets de loi qui ferment une fois pour toute la porte du Canada aux réfugiés et ne leur permettent pas de présenter de demande. C'est une question de gros sous, c'est pourquoi il faut examiner toute la politique sociale de l'immigration dans l'examen des projets de loi C-55 et C-84.

Mme Jackman: Je parlerai de ce dont tout le monde a parlé jusqu'ici, à savoir les mécanismes de sélection et d'examen pour essayer de déterminer s'ils sont valides sur le plan constitutionnel.

Mais auparavant, j'aimerais examiner deux autres sujets importants afin de bien placer la question. La convention que nous avons signée, la Convention des Nations Unies au sujet du statut de réfugié et la Loi sur l'immigration, visent à assurer la protection des réfugiés et non à leur garantir un asile. Nous sommes tous préoccupés par les dispositions relatives à la protection du projet de loi C-55.

Quand le Canada a signé la Convention, il a promis de protéger les réfugiés en ne les renvoyant pas dans un pays où leur vie ou leur liberté seraient en danger. La Convention prévoit que les réfugiés ne seront pas refoulés aux frontières d'un pays dangereux pour leur vie ou leur liberté. C'est une question de protection. Nous ne nous sommes pas engagés à garantir un asile permanent ou temporaire aux réfugiés. Pour ce qui est de l'asile, nous nous engageons uniquement à accorder aux réfugiés un délai raisonnable pour qu'ils puissent trouver un autre pays d'accueil dans le cas où nous leur refuserions l'asile. Leur offrir «l'asile» signifie leur permettre de rester; leur offrir une «protection» signifie qu'on s'assure qu'ils ne retourneront pas dans leur pays, où ils peuvent être persécutés.

Je tiens à préciser que nous ne demandons pas que le Canada garde tous les réfugiés de façon permanente au

[*Text*]

Canada should grant every refugee permanent resident status in Canada. That is not the question before you. I think they should be granted permanent resident status, but that is not the issue; the issue is the extent of our obligation to protect refugees.

Secondly, there are two kinds of refugees. One is called a Convention refugee—and I am sure you are now familiar with that definition—a person with a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion; and the others are called refugee-like refugees or mandate refugees. The United Nations High Commissioner for Refugees has an obligation not only to protect Convention refugees but to protect mandate refugees, people who may be fear of their lives if returned to their country but who cannot satisfy the individual requirements of the defintion. For example, a Tamil from Sri Lanka, may be frightened, and validly so, that he could be killed in a riot, but no one is after that person in particular. That is the difference between a mandate and a Convention refugee. With respect to this legislation, we are talking about Convention refugees. Mandate refugees have been left out of Bill C-55 completely. Since February of 1987 there have been no provisions inside Canada to ensure their protection.

I do not know if you have had an opportunity to read any of our materials, but we did a background paper on Bill C-55 for the Canadian Bar Association. It is a long paper of about 64 pages. Do people have that paper?

The Chairman: I do not think so.

Senator Gigantès: You did distribute it.

Ms. Jackman: It is a complete analysis of who is a refugee and what the concerns are; and it is a critique of Bill C-55 as it was when it first came out. Some of it is no longer applicable because of the changes that were made in the house and in the legislative committee, but a lot of it is still applicable.

Having said that, I should now like to cover the issue of protection in terms of what that entails. I outlined in the paper, which I would commend you to read because it is quite detailed, four elements of the issue of protection. The first is how you determine if the person is a refugee. That is the issue of the refugee character of the person. In international law, persons are refugees when they leave their country. If they are leaving because of a well-founded fear of persecution, for one of the grounds set out in the definition, they are refugees by virtue of departure from their country. They have a fear of returning. What states do is determine, on their own criteria, whether or not a person will be recognized by the state as a refugee. That is something different.

We have been saying all along that the Convention requires that persons not be sent back to a situation where their lives would be in danger per se because they are refugees. That requires first a determination of whether they are a refugees before you send them anywhere. That would meet the obligations under the Convention.

[*Traduction*]

Canada, ou même qu'il accorde à tous les réfugiés le statut de résident permanent, ce n'est pas la question que vous avez à examiner. Je pense qu'on devrait le leur accorder, mais là n'est pas la question; il s'agit de déterminer quelle protection nous devons garantir aux réfugiés.

Deuxièmement, il y a deux sortes de réfugié. Il y a le réfugié au sens de la Convention, et je suis certaine que vous en connaissez la définition, une personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques; et il y a ce qu'on appelle le réfugié protégé. Le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a l'obligation de protéger non seulement les réfugiés au sens de la Convention, mais aussi les réfugiés protégés, ceux qui peuvent craindre pour leur vie s'ils retournent dans leur pays, sans toutefois répondre aux exigences de la définition de réfugié au sens de la Convention. Autrement dit, un Tamoul du Sri Lanka, par exemple, pourrait craindre, et avec raison d'ailleurs, d'être abattu dans une émeute, même si personne ne lui en veut personnellement. C'est la différence entre un réfugié protégé et un réfugié au sens de la Convention. Dans le projet de loi, il est question des réfugiés au sens de la Convention. Les réfugiés protégés ne sont pas visés du tout par le projet de loi C-55. Depuis février 1987, aucune mesure législative n'a été prise au Canada pour assurer leur protection.

Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de lire la documentation que nous avons fournie, mais nous avons rédigé une étude de fond sur le projet C-55 à l'intention de l'Association du barreau canadien. C'est un document d'une soixantaine de pages. L'avez-vous en main?

La présidente: Je ne pense pas.

Le sénateur Gigantès: Vous l'avez distribué en effet.

Mme Jackman: C'est une analyse complète de la définition du réfugié et des sujets d'intérêt et une critique du projet de loi C-55 dans sa première version. Certaines des critiques ne s'appliquent plus parce que des amendements ont été apportés au texte de loi par la chambre et le comité législatif, mais un bon nombre tiennent toujours.

Cela dit, j'aimerais maintenant parler de la question de la protection et de ce qu'elle signifie. J'ai expliqué dans ce document, que je vous recommanderais de lire parce qu'il est très détaillé, les quatre aspects de la protection. Le premier consiste à déterminer si l'on est en présence d'un réfugié. Il s'agit d'établir si une personne répond aux caractéristiques du réfugié. En droit international, le réfugié est celui qui a quitté son pays. S'il le quitte, craignant avec raison d'être persécuté pour une des raisons énoncées dans la définition, il est réfugié du fait de son départ. Il craint d'y retourner. Les pays déterminent, d'après leurs propres critères, s'ils reconnaîtront son statut de réfugié. C'est différent.

Nous avons toujours soutenu que la Convention exige qu'on ne renvoie jamais qui que ce soit dans un pays où sa vie serait en danger parce qu'il est réfugié. Il faut donc établir d'abord s'il est vraiment réfugié avant de l'envoyer ailleurs. Voilà ce qu'exige la Convention.

[*Text*]

The second aspect of the protection issue is how you determine a person is a refugee; the procedures you have in place. Within the context of Canadian law, we do have some decisions on that. We have the Singh case, which talks about principles of fundamental justice under both the Charter and the Bill of Rights. There are, on an international level, standards which Canada agreed to, because Canada is a member of the Executive Committee of the United Nations High Commission for Refugees. These are standards that we have agreed to in terms of the procedures that should be followed. Bill C-55 does not line up with those procedures. I believe they are set out in Resolution 30 of the Executive Committee Resolutions.

The third aspect of protection is that if the person is a refugee, then what is the extent of Canada's responsibility toward that person? That is where the assylum question comes in. Are we going to give them permanent or temporary assylum or return them to another country where they will be given assylum? That again is spelled out in the Convention in Article 31 which requires that if we are not going to let a refugee remain in Canada, we must give them a reasonable opportunity to find another country. We are giving them no time at all to find a third country which will admit them. We are excluding them on the safe country grounds automatically without any assurances.

The fourth aspect, which I will admit is the most dicey aspect, is the nature of the protection they would be given in Canada or the country to which we are sending them. There is a debate at an international level on what the requirements of protection are. Is it just protection from being returned to a country where your life or freedom would be in danger, or does it include what we call adequacy of protection? Are you going to be given the kinds of privileges in that other country which will enable you to gain a livelihood, study and live a peaceful and safe life? I think that fourth aspect is also brought into play by the Charter in terms of the adequacy of protection.

That is a framework in terms of what we are talking about when we talk about the constitutionality of the exclusion provisions of Bill C-55.

With respect to the screening mechanisms, I think the most dangerous one, in my considered, legal, personal opinion, is patently unconstitutional, and that is the safe country provision. It is the one that will affect the most people and it is the one that I think fails on all counts in terms of the Charter.

I want to talk about Section 7 rights, the right to life, liberty and security of person in two ways. One is the procedural protections that Section 7 requires and the other is the substantive protections that Section 7 requires. If you look at the initial screening hearing, there are a number of issues. On the face of it, it looks as though, procedurally, it meets the requirements of Section 7 of the Charter and that it meets the requirements of fundamental justice. There are to be two decision-makers; the person appears before them in person and he has the right to counsel. On the face of it, it looks as though it complies with the procedural requirements of fundamental justice.

[*Traduction*]

Le deuxième aspect de la protection, consiste à établir comment déterminer qu'on est en présence d'un réfugié; quels sont les mécanismes en place. Dans le droit canadien, des décisions ont été rendues à ce sujet. Il y a l'affaire Singh où il est question des principes de justice fondamentale prévus dans la Charte et dans la Déclaration des droits. Sur le plan international, il y a des normes auxquelles adhère le Canada parce qu'il est membre du comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce sont les normes que nous avons acceptées relativement aux modalités à suivre. Le projet de loi C-55 ne les respecte pas. Je crois qu'elles sont énoncées à la résolution 30 du comité exécutif.

Nous en arrivons au troisième aspect de la protection qui consiste à se demander, si nous avons affaire à un réfugié, quelles sont les responsabilités du Canada à son égard. C'est ici que la question de l'asile entre en jeu. Allons-nous lui accorder un asile permanent ou temporaire ou le refouler dans un autre pays qui le lui accordera? Encore une fois, les modalités sont énoncées à l'article 31 de la Convention qui prévoit que si le Canada refuse à un réfugié de rester au pays, il doit lui accorder un délai raisonnable pour trouver un autre pays d'accueil. Nous ne leur en accordons aucun pour trouver le pays tiers qui pourrait les recevoir. Sans leur offrir d'autre assurance on les empêche automatiquement de rester sous prétexte qu'un pays sûr est susceptible de les accueillir.

Pour ce qui est du quatrième aspect, qui, j'admettrai, est le plus délicat, c'est celui de la nature de la protection que le réfugié recevrait au Canada ou dans le pays où nous l'envoyons. Il y a un débat sur le plan international au sujet de ce qu'exige la protection. S'agit-il uniquement de veiller à ce que le réfugié ne soit pas renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient en danger, ou bien de lui offrir une protection suffisante? Le pays tiers accordera-t-il au réfugié les privilèges qui lui permettront de subvenir à ses besoins, d'étudier et d'avoir une vie paisible et sécuritaire? Je pense que ce quatrième aspect de la protection suffisante est prévu dans la Charte.

Voilà ce dont il est question quand nour parlons de la constitutionnalité des dispositions d'exclusion du projet de loi C-55.

Pour ce qui est des mécanismes de sélection, le plus dangereux, d'après mon opinion personnelle et mûrement réfléchie d'avocate, est manifestement inconstitutionnel—je pense à la disposition sur le pays tiers considéré comme sûr. C'est celle qui touchera le plus de demandeurs et celle qui enfreint en tout point la Charte, selon moi.

J'aimerais maintenant parler des droits prévus à l'article 7 de la Charte, c'est-à-dire le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il y a les mesures de protection de forme et de fond qui sont exigées par l'article 7. La première audience de sélection soulève un certain nombre de questions. De prime abord, il semblerait que, sur le plan de la forme, elle réponde aux exigences de l'article 7 de la Charte et qu'elle respecte les principes de justice fondamentale. Le demandeur comparaît devant deux décideurs et a le droit aux services d'un avocat. De prime abord, on dirait que ces modalités respectent les principes de forme de la justice fondamentale.

[*Text*]

However, there are a number of qualifying factors which, I think, infringe upon the application of principles of fundamental justice. I say this within the context of the Morgentaler case, which came out recently. One of the key aspects of that case, from my reading of it, was the principle that if you are going to give people rights, they cannot be illusory rights. They have got to have an effective way of accessing and having an opportunity to effect their rights. If you consider the initial prescreening hearing, you will see that it is illusory. They do not have an effective way of ensuring their rights on a procedural level only, and that is all I am talking about at the moment. That is because they are required to make a claim at the outset of the inquiry, before any evidence is taken, before it becomes clear to the person that the nature of the hearing is to remove them from Canada.

We recently had a case where the person went into the hearing and the adjudicator said, "Didn't you know you would have to leave Canada?" The response was, "No." The notice she got indicated that it was a hearing to decide if she could remain in Canada or have to leave Canada. She did not understand that it is a pro forma decision. She thought that the adjudicator could grant her the right to stay in Canada. A person who has to make a decision at the outset before they are fully aware of the consequences of that hearing is in an unfair position. Many people, when it comes down to the crunch and they realize that they are going to have to leave, say that they cannot leave and that they are afraid in terms of going back to their country of origin.

Senator Gigantès: Could you explain that a little further because, unlike most of my colleagues, I am not a lawyer and I do not particularly understand what the illusion is?

Ms. Jackman: What I will be going through is about five different points which I think disadvantage the person to such an extent that, although you are giving him a right to have an oral hearing before two decision-makers, those rights are illusory in the procedural sense and, I would say, also in a substantive sense.

Senator Gigantès: The notification that they should appear says that a decision will be made as to whether the person can stay or will have to leave; is that correct?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Gigantès: Do they have to leave in every case?

Ms. Jackman: No.

Senator Gigantès: Well, then, what is illusory about the fact that they are told that a decision will be made as to whether they will be allowed to stay or have to leave? Your wording is confusing me somewhat.

Ms. Jackman: The way the act reads, both at a port of entry inquiry and at an inland inquiry, is that the adjudicator has to make a decision as to whether the person is described as being in a prohibited class, in an inadmissable class or in a removable class. If the adjudicator decides that the person is not inadmissable or not removable, then they will let hime or her enter or stay in Canada. That is the decision that is being made.

[*Traduction*]

Cependant, il y a de nombreux facteurs d'admissibilité qui, à mon avis, transgressent l'application des principes de justice fondamentale. J'en parle dans le contexte de l'affaire Morgentaler dont la décision a été rendue récemment. Un des principaux aspects de cette affaire, d'après mes lectures, est le principe selon lequel les droits consentis ne peuvent être illusoires. On doit offrir vraiment les moyens de s'en prévaloir. Dans le cas de l'audience de présélection, vous verrez que les droits sont illusoires. Les demandeurs n'ont pas vraiment le moyen de se prévaloir de leurs droits et je parle uniquement des droits de forme pour l'instant. Ils ne l'ont pas parce qu'ils doivent présenter une revendication au début de l'enquête, avant que des preuves aient été fournies, avant qu'il soit devenu clair pour le demandeur que le but de l'audience est de lui faire quitter le pays.

Nous avons eu récemment un cas où une personne s'est présentée à l'audience et l'arbitre lui a demandé si elle ne savait pas qu'elle devait quitter le Canada. Elle a répondu qu'elle ne le savait pas. L'avis qu'elle a reçu lui indiquait qu'il s'agissait d'une audience visant à déterminer si elle pourrait rester au pays ou s'il lui faudrait partir. Elle ne comprenait pas que c'était une audition pour la forme. Elle pensait que l'arbitre pourrait l'autoriser à rester au Canada. Celui qui doit prendre une décision avant même que toutes les conséquences de l'audition soient bien connues se trouve dans une position injuste. Beaucoup de demandeurs, quand arrive le point critique où ils prennent conscience qu'ils auront à quitter le pays, disent qu'ils ne peuvent partir et qu'ils craignent de retourner dans leur pays d'origine.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous apporter des précisions parce que, contrairement à la plupart de mes collègues, je ne suis pas avocat et je ne comprends pas bien où est l'illusion.

Mme Jackman: Je vais expliquer cinq éléments qui, à mon avis, désavantagent le demandeur à tel point que, bien que vous lui donniez le droit de se faire entendre devant deux décideurs, ses droits sont illusoires tant sur le plan de la forme que du fond.

Le sénateur Gigantès: L'avis de comparution indique qu'on décidera si le demandeur pourra rester au pays ou s'il devra partir, est-ce exact?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Gigantès: Doivent-ils partir dans tous les cas?

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Gigantès: Alors qu'est-ce qui est illusoire quand on leur dit qu'une décision sera prise quant à savoir s'ils pourront rester ou s'ils devront partir? Votre vocabulaire est quelque peu déroutant.

Mme Jackman: Selon le libellé de la loi, que l'enquête ait lieu au point d'entrée ou qu'elle se tienne au Canada, l'arbitre doit décider si le demandeur fait partie des catégories de personnes interdites, de personnes non admissibles ou de personnes à renvoyer. Si l'arbitre détermine que le demandeur ne fait pas partie des deux dernières catégories, on les laissera entrer ou rester au Canada. C'est la décision qui doit être prise.

[*Text*]

Someone who is unsophisticated and without counsel, who gets a notice saying that the decision to be made is whether he can remain or have to leave Canada, may misunderstand. I have had clients who have misunderstood, in terms of thinking that it is not just a question of whether they are described in the section but that the adjudicator has a right to let them stay, even if they are described in this section. That is a common misunderstanding of what happens in an inquiry. Although they have to give the notice in the way they do because of the legislation, I think it has the effect of misleading people.

My only point on this is that to require that a person say at the very beginning,—before any evidence is taken and they can see the possible consequences of it,—that they are making a refugee claim, is unfair. Right now they can make the claim at any time up to the point at which the deportation order or exclusion order is issued. In our view, that should remain the same. People should not be made to state their claims at the outset before anything in the hearing has happened.

Senator Gigantès: I am sorry, but you have not made it any clearer to me and you will probably have trouble making it clear to others.

Mr. Hoppe: Forgetting Bill C-55 for the moment, senator, under the existing legislation it is often the case that a lawyer will find the following: A person will come into the office and say, "I just went to an inquiry and I thought there was a chance that I could stay in Canada. Then I was hopelessly embedded in illegality and there was no way I could get to stay, but the notice seemed to suggest that it would be 50-50, an equal chance that I could stay or I would have to go." Another example might be where a person realizes that he is in violation of the Immigration Act but thinks, because of the way the notice is worded, that there is overriding discretion on the part of the adjudicator to let him stay even though he has violated the act.

Senator Gigantès: But what is the option? Are you suggesting that these people not appear before an adjudicator?

Ms. Jackman: No.

Senator Gigantès: Then what are you suggesting? At some point somebody will have to decide whether person X should or should not stay in the country. That process will have to start somewhere—presumably with this adjudicator. You have said that a person might arrive and say, "I realized after I went there that I was embedded in illegality." Does that suggest that because he was embedded in illegality he should not submit himself to this process?

Ms. Jackman: Of course not. Of course he should go through the process. We are saying that up to the point at which a decision is made to deport and an order is actually issued, he should be given a chance to make a refugee claim. We are suggesting that at any point up to the issuance of the deportation order he should be able to state his fear of returning to his country. That is what happens under the current act. The way Bill C-55 is worded, a person either makes a claim at

[*Traduction*]

Une personne non prévenue ou qui ne se fait pas conseiller par un avocat, pourrait mal interpréter l'avis lui indiquant qu'on décidera si elle pourra rester ou si elle devra quitter le Canada. J'ai eu des clients qui ont mal compris pensant que l'audition ne visait pas uniquement à vérifier s'ils répondaient à la définition d'un article, mais que l'arbitre avait le droit de les faire rester même s'ils répondaient à la définition de la loi. C'est un malentendu courant sur le déroulement d'une enquête. Bien qu'on doive envoyer l'avis comme on le fait parce que la loi le prévoit, je pense qu'il induit les demandeurs en erreur.

Tout ce que je tiens à faire valoir ici c'est qu'il est injuste d'exiger du demandeur, avant même que des preuves aient été fournies et qu'il ait pu en concevoir les conséquences, qu'il revendique dès le début le statut de réfugié. Actuellement, le demandeur peut le revendiquer n'importe quand tant que l'ordonnance d'expulsion ou l'ordonnance d'exclusion n'a pas été émise. À notre avis, ces modalités devraient être maintenues. On ne devrait imposer à personne de revendiquer le statut de réfugié, au tout début, avant l'audition.

Le sénateur Gigantès: Je suis désolé mais je ne comprends pas mieux et vous aurez probablement du mal à expliquer la situation à d'autres.

M. Hoppe: Oublions le projet de loi C-55 pour l'instant, monsieur le sénateur. Aux fins de l'application des lois actuelles, bien souvent un avocat reçoit la visite d'une personne qui lui dit qu'elle vient d'assister à l'audition d'une enquête et pensait avoir une possibilité de rester au Canada. Puis, elle apprend que sa situation est illégale et qu'elle ne peut absolument pas rester, bien que l'avis semblait laisser entendre qu'elle avait autant de chances de rester que de partir. Un autre exemple pourrait être celui où une personne prend conscience qu'elle enfreint la Loi sur l'immigration mais pense, en raison de la façon dont l'avis est formulé, que l'arbitre a le pouvoir de la faire rester même si elle enfreint la loi.

Le sénateur Gigantès: Mais quelle option choisir? Voulez-vous dire que ces personnes ne doivent pas comparaître devant un arbitre?

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Gigantès: Alors que proposez-vous? Un moment donné, quelqu'un devra décider si X doit ou ne doit pas rester au pays. Ce processus doit bien commencer quelque part: vraisemblablement chez l'arbitre. Vous avez dit qu'une personne pouvait se rendre compte après son arrivée qu'elle se trouvait dans une situation d'illégalité. Voulez-vous dire que cette situation lui interdit de revendiquer le statut de réfugié?

Mme Jackman: Mais non. Le processus doit suivre son cours. Ce que nous disons, c'est que tant qu'une décision n'a pas été prise d'expulser un ressortissant étranger et qu'une ordonnance n'a pas été rendue à cet effet, cette personne doit avoir la possibilité de revendiquer le statut de réfugié. C'est-à-dire que jusqu'à la délivrance de l'ordonnance d'expulsion, elle doit être capable d'exprimer sa crainte de retourner dans son pays. C'est ce que permet la loi actuelle. Selon le projet de Loi

[*Text*]

the very beginning of the hearing, before he even understands, perhaps, the full implications of that hearing, or he does not make a claim at all. If the adjudicator at the outset asks him whether he wants to make a refugee claim, he answers no and realizes, coming to the end of the hearing, that he is about to be deported and he cannot go back to his home country, he cannot state his fear of doing so. If he did not state that fear at the beginning, he cannot state it at any subsequent time.

Senator Gigantès: He must express his fear at the very outset?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Gigantès: Even if he is not afraid.

Ms. Jackman: There is an argument that by putting the question at the very beginning, abuses may be encouraged.

Mr. Hoppe: A person making a refugee claim is often in a desperate situation. Certainly, in advising my clients, I say that if they can qualify in some other normal, non-high profile, non-risk way, they should do so. If they cannot, then make a refugee claim. But making a refugee claim entails the risk of failure and the risk of the home government finding out that a claim has been made. We saw an example of that in the newspapers last summer.

Ms. Jackman: The only point we are making here is that he ought to be given a chance to make the refugee claim at any point. The requirement to make it at the beginning of the hearing is an aspect that limits the person's effective right to enforce his rights.

As to the time frame—and this is not in the bill but is certainly in the government's documents—for the initial screening it is 72 hours on the safe country issue and four to six weeks on the credible basis claim. An aspect of the short time frame is that we anticipate, from the documents we have seen produced by the government, that people will be held in detention for that period of time while the inquiry is proceeding. We often have a person who does not speak English, who needs an interpreter, who does not know how to obtain counsel in the first place and is detained. That series of circumstances imposes an incredible burden on him in terms of trying to protect his own interests. That would not be so bad if it were not compounded by the limitation on the right to counsel. The way it should work is that the person ought to be advised of his right to counsel and allowed to find counsel. If he cannot find counsel within three days, which is the time frame the commission will be using, we think he should be given a reasonable opportunity to effect his right to counsel. Instead, this bill proposes that if the adjudicator wants to proceed and the person has not found his own counsel, the adjudicator will impose counsel upon him or appoint counsel to act for him.

[*Traduction*]

C-55, ou bien on revendique le statut de réfugié au tout début de l'audience, peut-être avant même de comprendre toutes les conséquences du processus, ou bien on ne présente aucune demande. Si, au début du processus, l'arbitre demande à l'intéressé s'il veut revendiquer le statut de réfugié, et que celui-ci réponde non pour se rendre compte, vers la fin de l'audience, qu'il est sur le point d'être expulsé et qu'il ne peut retourner dans son pays d'origine, il lui est impossible d'exprimer sa crainte de devoir le faire. S'il n'exprime pas sa crainte au début, il ne peut plus le faire par la suite.

Le sénateur Gigantès: Il doit le faire au tout début du processus?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Gigantès: Même s'il n'a pas peur.

Mme Jackman: Certains estiment qu'en posant cette question au tout début, on risque d'encourager les abus.

M. Hoppe: Une personne qui revendique le statut de réfugié se trouve souvent dans une situation désespérée. Lorsque je conseille mes clients, je leur dis que si leur demande d'immigration est recevable dans une autre catégorie normale, plus discrète, sans risque, ils doivent tenter leur chance dans cette catégorie-là. Mais que si cela leur est impossible, qu'ils peuvent revendiquer le statut de réfugié. Toutefois, cette démarche implique la possibilité que leur demande soit rejetée et que le gouvernement du pays d'origine découvre qu'ils ont revendiqué le statut de réfugié. Nous en avons vu un exemple dans les journaux l'été dernier.

Mme Jackman: La seule chose que nous disons ici, c'est qu'une personne doit avoir la possibilité de revendiquer le statut de réfugié à tout stade du processus. L'obligation de le faire au début de l'audience limite les possibilités qu'une personne a de faire respecter ses droits.

En ce qui concerne les délais—et cela ne figure pas dans le projet de loi mais se trouve certainement dans les documents du gouvernement—ils sont de 72 heures pour la sélection initiale relativement à la question du pays sûr, et de quatre à six semaines en ce qui a trait au «minimum de fondement» de la revendication. Une des conséquences du court laps de temps qui est imparti est que nous prévoyons, d'après les documents du gouvernement, que des personnes seront détenues pendant la durée de l'enquête. Il s'agit souvent d'allophones, qui ont besoin d'un interprète et qui ne savent pas comment obtenir les services d'un avocat au début du processus. Cette série de circonstances fait reposer sur leurs épaules un fardeau incroyable lorsqu'il s'agit d'essayer de défendre leurs propres intérêts. La situation serait moins désespérée si elle n'était amplifiée par les limites imposées au droit d'obtenir les services d'un avocat. Il faudrait que l'intéressé puisse être informé de son droit de consulter un avocat et qu'il ait possibilité de s'en trouver un. Advenant qu'il n'ait pas réussi à le faire dans les trois jours, soit le délai retenu par la Commission, nous estimons qu'il devrait avoir la possibilité raisonnable de faire respecter son droit de retenir les services d'un avocat. Or, ce que le projet de loi propose, c'est que si l'arbitre désire entendre l'affaire et que la personne ne s'est pas trouvé d'avocat, il lui en imposera un ou lui en nommera un d'office.

[*Text*]

We are talking here about a fundamental right. If a person has a right to counsel, he has a right to counsel of his choice.

Senator Flynn: Yes, but it is better to have counsel appointed by the adjudicator than to have no counsel at all.

Ms. Jackman: I do not necessarily agree with that, senator; it depends on what kind of counsel is appointed. Nobody is clear on that issue.

Senator Flynn: The bill states that counsel has to be available to take instructions with respect to such an application. In the French text, it says the counsel must be able to understand the case.

Ms. Jackman: Yes, but through the appointment of counsel, the person's right to counsel of choice is violated.

Senator Flynn: If he does not make the choice because he does not know how to make it, how does that violate a right?

Ms. Jackman: Perhaps I will put it in practical terms. Suppose that someone phones me from the airport and says, "I have a hearing coming up on safe country. Can you represent me?" I may very well say, "Yes, but I cannot represent you for two weeks because of my schedule." I may not be able to represent that person because the hearing must be conducted in three days.

Senator Flynn: Therefore, you want a delay of a month because you are too busy.

Ms. Jackman: Well, there are two reasons for this.

Senator Flynn: That is the way you put it. The problem is not the applicant's—the problem is yours. You are trying to solve the problem of the lawyer there.

Ms. Jackman: I may try to find another lawyer who can act for the person more quickly, but I will tell you that there is no counsel in Toronto who can do a hearing on three days' notice unless he or she is a new counsel just starting out, who does not have very many immigration clients.

Mr. Hoppe: Senator, the Federal Court has held that the right to counsel must be exercised reasonably, depending upon the number of counsel experienced in the law in that locality, their schedules and so forth. For some, three weeks' notice may be enough. Three days' notice, in our experience in Toronto, is difficult to meet.

Senator Spivak: Is this just a question of availability or is there some other ground on which the adjudicator can designate counsel?

Ms. Jackman: The criterion is the adjudicator's availability, not counsel's availability. If the adjudicator wants to proceed and counsel cannot be there, then the adjudicator will appoint other counsel.

Senator Spivak: A person is told he has a right to counsel. How long is he given to find that counsel? Is he told that if he

[*Traduction*]

Nous parlons ici d'un droit fondamental. Si on a le droit de consulter un avocat, on a le droit de consulter celui de son choix.

Le sénateur Flynn: Certes, mais il vaut mieux avoir un avocat nommé par l'arbitre plutôt que de ne pas en avoir du tout.

Mme Jackman: Je ne suis pas nécessairement d'accord avec cela, sénateur; cela dépend du genre d'avocat qui est nommé. Personne n'a d'opinion bien arrêtée à cet égard.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi dit que l'avocat doit être en mesure de recevoir des instructions concernant une telle demande ou d'être capable de comprendre l'affaire.

Mme Jackman: D'accord, mais par la désignation d'un avocat d'office, on viole le droit de cette personne de retenir celui de son choix.

Le sénateur Flynn: Si la personne ne peut faire ce choix parce qu'elle ne sait pas comment s'y prendre, comment le projet de loi viole-t-il un droit?

Mme Jackman: Prenons un exemple pratique. Supposons que quelqu'un me téléphone de l'aéroport et me demande de le représenter dans une audience sur la question du pays sûr. Je peux très bien lui répondre que mon horaire ne me permet pas de le faire avant deux semaines. Je ne serai pas capable de représenter cette personne parce que l'audience doit avoir lieu dans trois jours.

Le sénateur Flynn: Vous voulez donc un délai d'un mois parce que vous êtes trop occupée.

Mme Jackman: Cela s'explique pour deux raisons.

Le sénateur Flynn: C'est la façon dont vous voyez la chose. Le problème n'est pas celui du demandeur de statut; c'est le vôtre. Vous essayez de régler le problème de l'avocat.

Mme Jackman: Je peux essayer d'en trouver un autre qui serait disponible plus rapidement, mais je vous affirme qu'à Toronto, pas un avocat n'acceptera de préparer une audience à trois jours d'avis, à moins d'être nouveau dans la profession et de n'avoir pas beaucoup de clients dans des dossiers d'immigration.

M. Hoppe: Sénateur, la Cour fédérale a statué que le droit de consulter un avocat doit pouvoir s'exercer de façon raisonnable, compte tenu du nombre d'avocats expérimentés qui pratiquent dans la ville, leurs horaires, etc . . . Dans certains cas, un préavis de trois semaines est suffisant. Mais à Toronto, d'après ce que nous savons, un préavis de trois jours est insuffisant.

Le sénateur Spivak: S'agit-il seulement d'un problème de disponibilité ou y a-t-il d'autres motifs sur lesquels peut s'appuyer l'arbitre pour désigner un avocat?

Mme Jackman: Le critère est la disponibilité de l'arbitre et non celle de l'avocat. Si l'arbitre veut entendre l'affaire et que l'avocat ne peut être à l'audience, il en nommera un autre.

Le sénateur Spivak: L'intéressé se fait dire qu'il a le droit de retenir les services d'un avocat. De combien de temps dispose-t-il? S'il ne peut se trouver un avocat dans les dix minutes qui

[*Text*]

cannot get counsel in ten minutes, someone will be appointed to represent him? What is the situation?

Ms. Jackman: I would expect that he would be advised when he arrives at the airport, after he receives the notice to go to inquiry, that he has a right to counsel. The time frame is such that the hearing would go ahead that afternoon or the next day, certainly within the next couple of days. If he arrives at the hearing, the adjudicator is under an obligation to advise him of his right to counsel. Courts have held that an adjournment for half an hour to allow him to find counsel is not enough time. If he tries, however, and cannot get counsel within the next couple of days, he will have counsel appointed for him.

Senator Spivak: About the 72-hour time limit, how does anyone know that the country from which he came will take him back?

Ms. Jackman: That is a matter I will come to in a few moments. Right now I am dealing more with procedural things. What I am trying to do is point out that although procedurally things appear fair, a number of points in that procedural process will limit the person's rights. I am just highlighting certain points: the fact that he must make the refugee claim at the outset, the speed with which the hearings are undertaken, the fact that the person will be in detention, and the fact that counsel of choice is limited. There are two remaining points. One is the burden of proof, and the other relates to who the decision-makers are. Bill C-55 puts the onus on the person concerned to prove eligibility and to prove that they have a creditable basis for their claim. Persons without documents have to disprove that they came from the country of last embarkation. So the onus is against the person throughout the proceedings. If you look at the case-law around bringing actions before the courts, the frivolous and vexatious type of test, the onus is on the other side to show that the action is frivolous and vexatious. Under the normal rules of fairness, you assume that the facts are true and you proceed on that basis. This bill turns the situation around and puts the onus on the individual. This is another aspect of constitutionally invalid procedures.

The other point relates to the person without documents. Let us take a person who gets off a plane with an embarkation point of France. While in detention and within three days, the individual must show that he or she was not in France and that it was merely a transit point. The individual will have to get some kind of evidence from France to meet the onus of not living there. This is impossible.

Senator Flynn: I disagree.

The Chairman: Would not the ticket show that? The routing and the date would be on the ticket.

Ms. Jackman: If the individual has the ticket. They do not always have the ticket.

Senator Flynn: If the individual does not have to provide the proof, who does?

Ms. Jackman: He is going to have to try to get the evidence in three days.

[*Traduction*]

suivent, quelqu'un sera-t-il nommé pour le représenter? Quelle est la situation à cet égard?

Mme Jackman: Je suppose qu'on le lui dit dès son arrivée à l'aéroport, lorsqu'il reçoit l'avis de se présenter à l'enquête. Le système est organisé de façon que l'audience ait lieu l'après-midi même ou le jour suivant, au plus tard dans les prochains jours. Lorsque l'intéressé se présente à l'audience, l'arbitre est tenu de l'informer de son droit de retenir les services d'un avocat. Les tribunaux ont statué qu'un ajournement d'une demi-heure pour permettre à une personne de communiquer avec un avocat n'est pas un délai suffisant. Toutefois, si la personne en question ne réussit pas à retenir un avocat dans les prochains jours, il y en a un qui lui sera nommé d'office.

Le sénateur Spivak: En ce qui concerne la limite de 72 heures, comment le réfugié peut-il savoir que le pays dont il vient le reprendra?

Mme Jackman: J'y arriverai bientôt. Je traite plutôt maintenant de procédure. Sur ce plan, je vous signale que même s'il y a apparence d'équité, un certain nombre de facteurs limitent les droits d'une personne. J'en énumère quelques-uns: le fait qu'on doive revendiquer le statut de réfugié au début du processus, la petitesse des délais avant la tenue des audiences, la détention des demandeurs, les limites au droit de consulter un avocat de son choix. Il y en a deux autres: le fardeau de la preuve et l'identité de ceux qui prennent les décisions. Le projet de loi C-55 impose à l'intéressé de faire la preuve de son admissibilité et du fait que sa revendication a un minimum de fondement. Ainsi, il appartient aux personnes démunies de documents de démontrer la fausseté de la présomption voulant qu'elles viennent du pays d'où elles seront embarquées. Tout au long de la procédure, le fardeau de la preuve leur incombe. Lorsqu'on examine la jurisprudence concernant la recevabilité des procédures judiciaires, il appartient à l'autre partie de démontrer qu'une procédure est frivole et vexatoire. Selon les règles normales de l'équité, on tient pour acquis que les faits sont véridiques et on instruit la cause en conséquence. Or ce projet de loi renverse la situation et impose le fardeau de la preuve au demandeur de statut. C'est un autre aspect de l'invalidité d'une telle procédure sur le plan constitutionnel.

L'autre point concerne les personnes démunies de documents. Prenons le cas de celui qui arrive d'un point d'embarquement situé en France. En trois jours et tout en étant détenu, il doit prouver que la France n'était pour lui qu'un lieu de transit. Il doit faire venir de ce pays les documents lui permettant de prouver qu'il n'y vivait pas, ce qui est impossible.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas d'accord.

La présidente: Le billet d'avion ne l'indique-t-il pas? L'itinéraire et la date y figurent.

Mme Jackman: Si la personne en question a encore son billet. Ce n'est pas toujours le cas.

Le sénateur Flynn: Si elle n'a pas à produire cette preuve, qui doit le faire?

Mme Jackman: Elle va devoir essayer d'obtenir la preuve en trois jours.

[*Text*]

Senator Flynn: He can say where he came from or give some kind of indication. There is no requirement that the evidence be in the form of a document.

Ms. Jackman: That is true. Oral testimony could be acceptable, but he is in a much stronger position if he has written proof from France that he was not there. He does not even have the opportunity to try to get that written proof, so the onus is against him.

Senator Flynn: But there is no problem with the proof.

Ms. Jackman: No, but it is limiting.

Senator Flynn: All laws are limiting to somebody in some way.

Ms. Jackman: What I am saying is that if you add up all these little infringements, the sum is a big procedural infringement.

Senator Flynn: I am not convinced.

Ms. Jackman: A person has to be given a fair opportunity to learn of the allegations against him and to respond. An adequate opportunity and adequate response means that you should give the person time to put forward the best evidence he can produce. Seventy-two hours is not enough time to produce best evidence. It is a further restriction.

Senator Flynn: He is the only one in possession of the evidence anyway.

Ms. Jackman: There may be other evidence. For example, France may be able to send a telex or a letter through the French Embassy or something to say that he did not live there.

In any event, the last point in terms of procedural problems is with regard to the decision-makers. The refugee board member is supposed to be an independent person, which is fair. Again, I have to tell you at the outset that there is absolutely no case-law on the points I am making. You can give it whatever weight you want, but I think that the points are strong ones. Two different issues are at play in the screening. One is the immigration issue and the other is the refugee issue. The two issues are not consistent. The concerns at the immigration level are not the same as the concerns at the refugee level. At the immigration level, we may be concerned about how many people are coming in. At the refugee level we should be concerned with individual protection. If you have one decision-maker who is subject to the direction of the chairman of the Immigration Commission and the minister and whose concern is immigration, it taints the proceedings in terms of the question of independence and impartiality with regard to the decision on the refugee issue. I am not saying that the same applies in this circumstance with regard to the immigration issue, although I think it is tainted, too. But with respect to the refugee issue, the fact that immigration issues are considered by the same person may unduly influence and result in a reasonable apprehension of bias. Those are the procedural concerns.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Elle peut indiquer verbalement son lieu d'origine ou donner des renseignements quelconques. Rien ne l'oblige à fournir une preuve documentaire.

Mme Jackman: C'est exact. Un témoignage oral pourrait être acceptable, mais il a bien plus de poids si l'intéressé a la preuve écrite qu'il ne vivait pas en France. Or celui-ci n'a même pas la possibilité d'essayer d'obtenir une telle preuve; donc le fardeau lui incombe.

Le sénateur Flynn: Mais il n'y a pas de problème avec la preuve.

Mme Jackman: Non, mais on limite les possibilités.

Le sénateur Flynn: Toutes les lois limitent nos droits d'une façon ou d'une autre.

Mme Jackman: Si vous additionnez tous ces petits empêchements, il en résulte une incapacité sur le plan de la procédure.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas convaincu.

Mme Jackman: Il faut qu'une personne ait la possibilité d'être mise au courant des accusations portées contre elle et d'y répondre. Cela sous-entend qu'il faut lui donner le temps nécessaire pour présenter la meilleure preuve possible. Soixante-douze heures ne suffisent pas pour cela. C'est une restriction supplémentaire.

Le sénateur Flynn: Elle est la seule à posséder la preuve de toute façon.

Mme Jackman: Il peut y avoir d'autres preuves. Par exemple, la France peut être en mesure d'envoyer un télex ou une lettre par l'entremise de son ambassade ou par un autre moyen, confirmant que l'individu ne vivait pas sur son territoire.

Quoi qu'il en soit, le dernier des problèmes en matière de procédure concerne ceux qui prennent les décisions. Les membres de la Commission sont censés être des personnes indépendantes, ce qui est acceptable. Ici encore, je me dois de préciser immédiatement qu'il n'y a absolument aucune jurisprudence à l'appui des arguments que j'apporte. Vous pouvez leur donner le poids que vous voulez, mais j'estime que ces arguments sont convaincants. Deux questions différentes sont en jeu à la sélection. La première est celle de l'immigration et l'autre, celle de la revendication du statut de réfugié. Les deux ne sont pas du même ordre. Dans le premier cas, les préoccupations ne sont pas les mêmes que dans le second. En ce qui concerne l'immigration, on peut se demander combien d'immigrants arrivent au Canada. En ce qui concerne la revendication du statut de réfugié, on doit se demander si la protection de chaque intéressé est assurée. Si un décideur relève de l'autorité du président de la Commission et du ministre chargé des questions d'immigration, on peut douter de l'indépendance et de l'impartialité de la procédure. Je ne dis pas que c'est la même chose dans le cas de la question de l'immigration, mais je suis portée à le croire. Toutefois, en ce qui concerne la revendication du statut de réfugié, le fait que la même personne soit saisie des questions relatives à l'immigration risque de l'influencer indûment et on peut raisonnablement craindre qu'elle ait un parti pris. Voilà ce qui nous inquiète au sujet de la procédure.

[*Text*]

There are substantive concerns in terms of screening. Section 7 of the Charter says that everyone has the right to life, liberty and security of person. Some people may think that I am over-stating it, but I do not think that there is any question that liberty and security of person are clearly affected by the decision made in the inquiry. They are affected because the person may be put on a plane and sent back to another country. The experience with the European countries—and we can expect the same thing here if there are no bilateral agreements or written assurances from other countries—has been that the person could possibly be detained in the country to which he is sent. The person may be put in orbit—sent from the country he ends up in to another country and to another country. I received a paper from the American lawyers committee for human rights about Afghans who have been put in orbit from the United States. I do not have it with me but I can provide it to the committee. It describes horrible stories of people flying around the world from one airport to another, after they have been set in orbit by the United States on the premise that there was another safe country for them. There is also some documentation in this respect with regard to Denmark. In any event, a person in orbit is in danger of refoulement where they are returned to a country where their lives or freedom may be in danger. Therefore, you are infringing or depriving such people of their liberty and security of person and in some cases even their lives.

The Supreme Court of Canada has said that it is sufficient to bring into play section 7 of the Charter if it is a threat. It does not have to be actual deprivation. In the Singh case they said that a threat to the deprivation of life, liberty and security of person by removal from Canada to the person's home country is sufficient to bring into play section 7. This view was reinforced in the Morgantaler case and the motor vehicle reference case. So I do not think that people will ever have to establish that they will actually come to harm, because if the threat is there it is sufficient. If you accept that there is a threat or deprivation of life, liberty and security of person, then you get into the question on a substantive level of what section 7 requires. This bill sets up a procedure which in form looks fair. However, substantively, it completely fails to comply with the Charter obligations.

In the motor vehicle reference case and in the Morgantaler case the Supreme Court has said that section 7 is not just about procedural requirements of fairness, that it is also about substantive requirements. I shall try to explain this point, but I, too, get confused in terms of how it all works. The decision-makers, the immigration ajudicator and the refugee board member, do not have any discretion to determine the question of safeness. The cabinet makes up the safe country list. If the person has come through that safe country, other than via an interconnecting flight, he must go back to that country. It is a class determination. I believe that the Charter requires an individual determination on safeness. You cannot take away peoples' rights by class. There is support for this proposition in common law, and I have cited two such cases in my critique, one from the United States and one from England. In England

[*Traduction*]

Nous avons d'autres sujets d'inquiétude en ce qui concerne la sélection. L'article 7 de la Charte précise que chacun à le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Certains pourront penser que j'exagère, mais à mon avis, il n'y a aucun doute que la décision prise au cours de l'enquête a une influence évidente sur la liberté et la sécurité d'une personne, parce que celle-ci risque d'être placée à bord d'un avion et renvoyée dans un autre pays. Si l'on en juge d'après ce qui s'est passé en Europe—et nous pouvons nous attendre à la même chose ici si nous ne concluons pas d'accords bilatéraux avec d'autres pays ou n'obtenons pas de garanties écrites d'eux—une personne pourrait être détenue dans le pays où elle était renvoyée, et risquerait d'être mise «en orbite», c'est-à-dire d'être renvoyée de pays en pays sans jamais pouvoir se fixer quelque part. J'ai reçu un document du comité des avocats américains pour la promotion des droits de la personne sur des Afghans qui avaient été mis en orbite à partir des États-Unis. Je ne l'ai pas avec moi mais je pourrais le fournir au comité. Il fait état d'histoires tragiques d'individus faisant le tour du monde d'un aéroport à l'autre après avoir été mis en orbite par les États-Unis, dans l'hypothèse qu'il y avait un pays sûr pour les accueillir. Il y a aussi de la documentation à ce propos en ce qui concerne le Danemark. Quoi qu'il en soit, une personne mise en orbite risque d'être refoulée vers un pays où sa vie ou sa liberté peuvent être en danger. Par conséquent, on porte atteinte à sa liberté et à sa sécurité, voire à sa vie dans certains cas.

La Cour suprême du Canada a statué qu'il suffit qu'il y ait menace, et non pas préjudice effectif, pour que l'article 7 de la Charte s'applique. Dans l'affaire Singh, elle a déclaré que la menace de privation de la vie, de la liberté et de la sécurité d'une personne que représentait son expulsion du Canada vers son pays d'origine suffisait pour qu'on invoque l'article 7. Ce point de vue a été réaffirmé dans l'affaire Morgentaler et dans le renvoi relatif aux véhicules automobiles. Par conséquent, je ne crois pas qu'il soit jamais nécessaire de prouver qu'on a subi un préjudice réel parce qu'il suffit qu'il y ait menace. Si on accepte l'existence d'une menace ou d'une atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne, on répond aux exigences de l'article 7 sur le fond. Or le projet de loi établit une procédure qui semble équitable sur le plan de la forme. Toutefois, sur le plan du fond, il ne répond absolument pas aux exigences de la Charte.

Dans le renvoi relatif aux véhicules automobiles et dans l'affaire Morgentaler, la Cour suprême a statué que l'article 7 n'exige pas uniquement l'équité sur le plan de la procédure, mais également sur le plan du fond. Je voudrais bien expliquer cet aspect, mais je ne le comprends pas parfaitement moi non plus. Les décideurs, les arbitres de l'immigration et les membres de la Commission n'ont aucun pouvoir discrétionnaire pour déterminer le niveau de sûreté. Il appartient au Cabinet de dresser la liste des pays sûrs. Si une personne vient d'un de ces pays d'une autre façon que par un vol de correspondance, elle doit y retourner. C'est une question d'établissement de catégories. Je crois que la Charte exige qu'on détermine le niveau de sûreté dans chaque cas. On ne peut priver des individus de leurs droits en les classant dans différentes catégories. Ce point de vue est confirmé par la common law, et j'ai cité

[*Text*]

they were trying to send someone back to Kenya or some such place. The British courts said on judicial review that you cannot just send people back because it is a policy to send, for example, all Ugandans back to that country, that you have to look at such matters on an individual basis and determine whether that country is safe for that Ugandan.

In the Mussissi case, the other case from the U.S.A., the determination is exactly the same at common law. I think this case involved some Afghans and it was determined that they could not be sent out of the country without the assurance that where they were going was safe for them. Therefore I think that the first issue in terms of a Charter question is the fact that it is a class determination and not an individual one, and I think that the Charter requires an individual determination. The second point—and again it all ties into the class determination—is that when you send a person out, the decision will be to deport, but neither the adjudicator nor the refugee board member has the power to even look into the issue of whether the person will be admitted to a country to which they are being sent. Also, there is no requirement upon the Governor in Council or on the government itself to have bilateral agreements or to have assurances that people who are returned to a certain country will be given access to the refugee determination process, or will be protected from removal.

On a deeper level, I think that if you line up the Convention and our obligations with section 7, the safe country determination on an individual level requires that you look at whether or not the person is a refugee. Here again, I am acting without case law other than the Singh case, but I am attempting to extrapolate from the Supreme Court of Canada decisions on section 7.

However, if the person is a refugee, then the nature of the assurances that you would want from the country to which you are sending him is important. Say, for instance, the person is a South African and you are sending him back to a camp near the border of South Africa. If that South African is a refugee, then the assurances of safety for that person are more profound than if the person is not a refugee. If such individuals are not refugees, then it does not matter where you send them. However, if the individual is a refugee, then you do not send him back to a camp which is subject to armed attack or where he may be the victim of persecution within that camp because of the fact that he is a refugee and has got himself into trouble with his own government. That has been the case with respect to other countries such as Honduras. There have been attacks on Salvadorans who are in camps in Honduras. Therefore my point is that the nature of the assurances with respect to protection, which I think are mandatory, must be framed within the context of whether or not the person is a refugee. Therefore if Bill C-55 were to be amended, it would need to be amended in such a way as to say that, first of all, the officials had the discretionary power to determine the safeness of the country for the particular individual and the adequacy of the protection that would be offered to that person if, in fact, he is

[*Traduction*]

deux cas de ce genre dans ma critique, un venant des États-Unis et l'autre, d'Angleterre. Dans ce dernier pays, on essayait de renvoyer un individu au Kenya ou dans un pays similaire. À l'examen judiciaire, les tribunaux britanniques ont statué qu'on ne pouvait se contenter de renvoyer un individu dans un autre pays simplement parce qu'on a pour politique de renvoyer, par exemple, tous les Ougandais en Ouganda, et qu'il fallait déterminer cas par cas dans quelle mesure tel ou tel pays était sûr pour tel Ougandais.

Dans l'affaire Mussissi, le cas qui venait des États-Unis, la décision a été exactement la même. Il s'agissait, je crois, de réfugiés afghans, et il a été statué qu'on ne pouvait les renvoyer dans leur pays sans avoir obtenu l'assurance qu'ils y seraient en sécurité. Par conséquent, à mon avis, pour ce qui est de l'application de la Charte, le premier point est qu'il s'agit de l'établissement de catégories et non pas d'une décision prise cas par cas, et je pense que la Charte exige que les décisions soient prises cas par cas. Ensuite—et encore une fois, tout cela milite contre l'établissement de catégories—lorsqu'on renvoie une personne, on décide de l'expulser, mais ni l'arbitre ni les membres de la Commission n'ont même le pouvoir d'examiner dans quelle mesure une personne sera admise dans le pays où elle aura été renvoyée. En outre, rien n'oblige le gouverneur en conseil ou le gouvernement lui-même à conclure des accords bilatéraux ou à obtenir la garantie que les personnes renvoyées dans un pays quelconque auront la possibilité d'y revendiquer le statut de réfugié ou seront protégées contre un éventuel renvoi de ce pays.

En approfondissant un peu plus, je crois que si on aligne la Convention et nos obligations aux termes de l'article 7, la détermination d'un pays sûr pour chaque individu exige qu'on examine s'il est un réfugié. Ici encore, je n'ai pas d'autre jurisprudence que l'affaire Singh, mais j'essaie d'extrapoler à partir des décisions de la Cour suprême du Canada relativement à l'article 7.

Toutefois, si une personne est considérée comme un réfugié, la nature des garanties qu'on voudrait obtenir du pays où on la renvoie est importante. Disons, par exemple, que la personne soit un ressortissant d'Afrique du Sud et qu'on la renvoie dans un camp situé près de la frontière de ce pays. Si cette personne est un réfugié, les garanties relatives à sa sécurité sont beaucoup plus importantes que si elle n'en est pas un. Si on n'a pas affaire à un réfugié, le lieu où on renvoie la personne n'a aucune importance. En revanche, si on a affaire à un réfugié, on ne le renvoie pas à un camp où il risque d'être victime d'une attaque armée ou de persécution parce qu'il est en désaccord avec le gouvernement de son pays. Le cas s'est produit avec d'autres pays comme le Honduras. Des Salvadoriens vivant dans des camps situés au Honduras ont été victimes d'agressions. J'estime par conséquent que la nature des garanties relatives à la protection, qui sont obligatoires à mon avis, doit tenir compte du fait que la personne est ou non un réfugié. Ainsi, si le projet de loi C-55 était modifié, il faudrait qu'il le soit de façon à dire, d'abord, que les fonctionnaires de l'immigration ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer le degré de sûreté du pays où on envisage de renvoyer un individu en particulier, et à préciser la qualité de la protection qui lui serait offerte s'il était vraiment un réfugié. Il se peut qu'il ne soit pas nécessaire

[*Text*]

a refugee. It may be that there would be no necessity to have a formal hearing as to whether or not the individual is a refugee, but that must be part of the decision on the safe country. I do not know whether or not I have been clear enough.

On the review mechanisms, I will be very brief since Mr. Hoppe has already covered this aspect in terms of what these leave restrictions are and in terms of access to the federal court. First of all, as Mr. Hoppe said, these mechanisms do not simply apply to refugees; they apply to everyone. Secondly, although it is a leave application, and therefore not an outright privitive clause, it in effect has a privitive aspect to it. The very fact that the court can choose to reject a valid legal argument raised before it in a leave application means that the court can control what kinds of cases come before it, and can decide not to give leave on cases where there is a valid legal argument. Therefore it has a privitive nature to it.

In terms of the Constitution, my arguments again are untested arguments in that they have not been raised previously. However, I do not think that should worry the members of the committee because the Constitution is a new document and every day there is new case law on it. Therefore the best anyone can do is give one's best opinion based on how one feels it would be interpreted in the absence of case law.

First of all, I think there is an equality argument on the restrictions on access to the federal court. Every other person, whether or not he be a Canadian citizen, a permanent resident or an illegal person in Canada, has direct access to the federal court from a decision made by a federal decision-maker acting under a federal statute in any other area of law other than immigration law. That means, therefore, that if an individual is affected by a decision made under tax law, Unemployment Insurance law, et cetera, he can go directly to the Federal Court.

Senator Flynn: But only on a question of law.

Ms. Jackman: I think the government must justify why it would take only decision-makers acting under the Immigration Act out of the normal procedures in terms of access to court, and thereby restrict their access. In my opinion, they would need to make a section 1 argument on justification.

In terms of the Federal Court statistics, as I understand them—and they were before the legislative committee—the trial division is not backlogged with cases. The Court of Appeal has had a high caseload, but that has not been abusive. All of the cases that went to the federal court prior to the Singh case were all allowed in law. Admittedly the merits of the refugee claim were not determined, but the legal validity of the decision was certainly not unmeritorious. Therefore I do not think there has been an abuse of the Federal Court in terms of section 15.

[*Traduction*]

de tenir une audience officielle pour déterminer si l'individu en question est un réfugié, mais cela doit faire partie de la décision de le renvoyer dans un pays sûr. Je ne sais pas si je me suis bien fait comprendre.

En ce qui concerne les mécanismes d'examen, je serai très bref puisque M. Hoppe a déjà traité de cet aspect de la question en abordant le cas des restrictions à l'obtention des autorisations et à l'accès à la Cour fédérale. D'abord, comme M. Hoppe l'a déclaré, ces mécanismes ne s'appliquent pas simplement aux réfugiés, mais à tous. En deuxième lieu, bien qu'il s'agisse d'une demande d'autorisation et donc pas d'une disposition de privation d'un droit, elle comporte un aspect de privation. Le fait même que le tribunal puisse choisir de rejeter un argument juridique valide soulevé devant lui à l'occasion d'une demande d'autorisation signifie qu'il peut contrôler le genre de causes dont il est saisi et décider de ne pas accorder son autorisation dans les cas où il y a un argument juridique valide. Par conséquent, il y a un élément de privation dans cet article.

Encore une fois, mes arguments relatifs à la Constitution n'ont pas encore été appréciés par un tribunal parce qu'ils n'ont jamais été soulevés. Toutefois, je ne crois pas que cela doive inquiéter les membres du comité parce que la Constitution est un nouveau document qui crée une nouvelle jurisprudence tous les jours. Par conséquent, le mieux qu'on puisse faire est de donner sa meilleure opinion en se fondant sur l'interprétation qu'on estime la plus plausible en l'absence de jurisprudence.

En premier lieu, j'estime que les restrictions relatives à l'accès à la Cour fédérale compromettent l'égalité des droits. N'importe qui d'autre, qu'il soit ou non citoyen canadien, résident permanent ou personne se trouvant illégalement au Canada, peut en appeler directement à la Cour fédérale d'une décision rendue par un décideur fédéral agissant dans le cadre d'une loi fédérale dans tout autre domaine du droit que celui de l'immigration. Cela signifie, par conséquent, que si on s'estime lésé par une décision prise aux termes d'une loi fiscale, d'une loi d'assurance-chômage, etc., on peut s'adresser directement à la Cour fédérale.

Le sénateur Flynn: Mais uniquement sur un point de droit.

Mme Jackman: Je crois que le gouvernement devrait expliquer pourquoi seuls les décideurs agissant aux termes de la Loi sur l'immigration ne se verraient pas imposer les procédures normales en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, restreignant ainsi leur accès. À mon avis, ils devraient invoquer l'article 1 sur la justification.

Pour ce qui est des statistiques de la Cour fédérale, si je les interprète bien—et elles ont été présentées au Comité législatif—la division de première instance n'a pas de retard dans l'audition des dossiers. La Cour d'appel a été très occupée, mais cela n'a pas été catastrophique. On a fait droit à tous les dossiers qui sont allés en Cour fédérale avant l'affaire Singh. Il faut l'admettre, aucune décision n'a été prise sur le fond de la revendication du statut de réfugié, mais la validité juridique de la décision était sans aucun doute méritoire. Je ne crois donc pas qu'on abuse de la Cour fédérale en ce qui concerne l'article 15.

[*Text*]

In terms of section 7, the restrictions on access to the court must be viewed in conjunction with the rights of the person affected by the decision. The way in which the act works is that a person who is screened out on the eligibility or credible basis grounds is only allowed to stay in Canada for 24 hours. Within the context of the Morgentaler case, any right a person has to go to the Federal Court in order to review that type of decision is completely illusory if they are sent out of the country in 24 hours. That would mean the person would have to have a lawyer who is available and can prepare a long, complicated affidavit, have it translated and signed, probably while the person is in detention and have it executed before the person leaves the country, all within the space of 24 hours. That is impossible to do in terms of normal practice. Therefore I think the person's rights to go to court are limited in that fashion.

It is also my opinion—and again there is no case law to support this—that there is an argument that fundamental justice, because it affects substantive rights, includes a section-15 type of right that such a person should have the same access to the courts as everyone else, and as has traditionally been the case in terms of common law. What we are considering denying to people, or requiring that there be a leave provision on, are basic rights that have existed at common law since the Magna Carta. That is what our government is taking away from people.

Madam Chairman, those are my comments.

Senator Spivak: Perhaps I might ask you to review the matter of deportation within 72 hours. There is nothing in the law which empowers either the adjudicator or the other official to look into whether that person will be accepted in the safe country. However, another portion of the law says that if that person is not accepted into another country, he can come back into the system here. Practically speaking, how is that contemplated? We were told by the minister in his initial testimony before this committee that no one would be sent back. He said in his testimony that there would be all kinds of converstions and negotiations going on in terms of the arrangements with other countries. He also said that not a single person would be sent back—and he repeated that—unless the department knows that he has been accepted.

Therefore I am asking you, not so much in legal terms but in practical terms, just how the system will work. If what we have heard from the minister is true and we take it at face value, then the 72-hour provision is not worth the paper it is written on because the authorities will not be able to carry out that provision. After all, the whole law is based on fast front-end removal.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: The other part of my question is: What numbers are we talking about here? Are we talking about a great many people? Of course, the bogus refugees who are coming from their own country do not go through this procedure. They go through the credibility issue. Do you have any idea what numbers we are talking of here and what is your view as to how this provision will work when there is also a

[*Traduction*]

Quant à l'article 7, les restrictions concernant l'accès au tribunal doivent être considérées conjointement avec les droits de la personne touchée par la décision. La loi dispose qu'une personne dont la demande a été refusée pour des critères d'admissibilité ou de «minimum de fondement» n'est autorisée à rester au Canada que 24 heures. Compte tenu de l'affaire Morgentaler, le droit d'une personne de s'en remettre à la Cour fédérale pour qu'elle revoit ce type de décision est tout à fait illusoire si elle est expulsée du pays dans 24 heures. Cela voudrait dire que la personne devrait se trouver un avocat qui est libre et qui peut préparer un affidavit long et compliqué, le faire traduire et le faire signer, probablement pendant que la personne est en détention et enfin, le faire exécuter avant que la personne quitte le pays, tout cela en l'espace de 24 heures. C'est impossible dans la pratique. Je crois donc que les droits de la personne de s'adresser au tribunal sont ainsi limités.

Je crois également—et une fois de plus il n'y a aucun précédent à l'appui—qu'on peut soutenir que la justice fondamentale, parce qu'elle touche des droits importants, englobe un droit du genre de celui dont il est question à l'article 15, c'est-à-dire qu'une telle personne devrait avoir le même droit d'accès aux tribunaux que n'importe qui, comme cela a toujours été le cas dans la common law. Ce que l'on songe à refuser aux gens, ou ce pour quoi nous demandons une disposition d'autorisation, ce sont des droits fondamentaux qui existent en common law depuis la Grande Charte. C'est ce que notre gouvernement enlève aux gens.

Madame la présidente, j'ai terminé.

Le sénateur Spivak: Je pourrais peut-être vous demander que l'on examine la question de la déportation dans les 72 heures. Rien dans la loi n'habilite ni l'arbitre ni l'autre agent à déterminer si la personne sera acceptée dans le pays tiers designé comme sûr. Toutefois, il est dit ailleurs dans la loi que si cette personne n'est pas acceptée dans un autre pays, elle peut revenir ici. Du point de vue pratique, comment pense-t-on procéder? Le ministre nous a dit dans son témoignage initial devant ce comité que personne ne serait renvoyé. Il a déclaré qu'il y aurait toutes sortes de négociations pour ce qui est des ententes avec d'autres pays. Il a également affirmé que personne ne serait renvoyé—et il l'a répété—à moins que le ministère ne sache qu'il a été accepté.

Je vous demande donc, non pas tant du point de vue juridique, mais du point de vue pratique, ce que seront les mécanismes du système. Si ce que le ministre a dit est vrai et nous prenons sa déclaration pour argent comptant, alors la disposition de 72 heures ne vaut pas le papier sur laquelle elle est écrite vu que les autorités ne seront pas en mesure de l'appliquer. Après tout, toute la loi est fondée sur le renvoi rapide à l'entrée.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Spivak: L'autre partie de ma question est la suivante: de combien de personnes parlons-nous? Parlons-nous d'un très grand nombre de personnes? Naturellement, les faux réfugiés qui viennent de leur propre pays ne passent pas par cela. Dans leur cas, il s'agit de déterminer si la revendication a un minimum de fondement. Avez-vous une idée du nombre de personnes dont nous parlons ici et de la façon dont, selon vous,

[*Text*]

provision in the bill that says that these individuals can be returned into the system if a safe country will not accept them? After all, why should any safe country accept them when they are already here? Basically those other countries are quite happy to dump them on Canada, especially when there is a section in the law in Canada that says that if that country will not accept them, then they can be returned into the system. I simply do not understand.

Ms. Jackman: I havea doubts about whether it will ever work with respect to the safe country matter in any event without written assurances from individual countries. However, we have the provision in our law that we will take them back. That does not mean that the airlines who have transported them back to their safe country will bring them back to Canada in order to allow them access back into the system.

The Afghans and others sent out from the United States have not ended up back in the United States. They go from country to country to country.

Senator Spivak: Do the Americans have that provision in their legislation? Here we have a specific provision in the law which says that if a country will not accept them we will get them back. At least that is what I thought we were told.

Senator Stanbury: That is what happened yesterday.

Ms. Jackman: In fact, the law allows them to come back. It may be the airlines will follow that and send them back, knowing that they will be allowed to come back. But there is no requirement on an airline to bring them back. The airline can send them somewhere else, or the country that has taken them and decided not to let them into their refugee system could send them somewhere else.

Senator Spivak: Let us shift to what the minister has said. We have to take what the minister says at face value. They are putting in an eligibility screen not to reject people but to protect people who do not need Canada's protection.

The rationale here is that Canada does not need to protect people who can be protected elsewhere. If you take that at face value, we are stuck with these people because the officials of the other countries say they will not protect them.

There is nothing in this bill that checks whether or not a country accepts them, but the minister has said so. Obviously, either in regulations or some other mechanism, there has to be a provision for this to occur, otherwise, the minister would not have said it.

Ms. Jackman: In terms of trying to protect people's rights, you do not go on trust. Mr. Bouchard has also said at different points in time that he would not prosecute the church people for helping genuine refugees. We have to rely on the government to follow through on that if the law is passed.

Mr. Bouchard is not the only decision-maker in the process. He is also not going to be the Canadian Minister of Immigration and Employment forever.

[*Traduction*]

fonctionneront ces dispositions étant donné que le projet de loi prévoit également que ces personnes peuvent revenir ici si un pays désigné comme sûr ne les accepte pas? Après tout, pourquoi un pays désigné comme sûr les accepterait-il s'ils sont déjà ici? Essentiellement, ces autres pays seront très heureux de les laisser au Canada surtout si la loi canadienne prévoit que si ce pays ne les accepte pas, ils peuvent revenir ici. Je ne comprends tout simplement pas.

Mme Jackman: Je ne sais vraiment pas si cette loi fonctionnera relativement à la question des pays désignés comme sûrs, quoi qu'il en soit, sans assurances écrites des divers pays concernés. Toutefois, notre loi prévoit que nous les reprendront. Cela ne veut pas dire que les compagnies aériennes qui les ont ramenés dans leur pays désigné comme sûr les ramèneront au Canada pour leur permettre d'avoir de nouveau accès au système.

Les Afghans et d'autres qui ont été expulsés des États-Unis ne s'y sont pas retrouvés en fin de compte. Ils passent d'un pays à l'autre.

Le sénateur Spivak: La loi américaine contient-elle cette disposition? Notre loi dispose que si un pays ne les accepte pas, nous les reprendrons. Du moins, c'est ce que j'ai compris.

Le sénateur Stanbury: C'est ce qui est arrivé hier.

Mme Jackman: En fait, la loi leur permet de revenir. Les compagnies aériennes la respecteront peut-être et les ramèneront, sachant qu'ils seront autorisés à revenir. Mais rien n'oblige une compagnie aérienne à les ramener. Celle-ci peut les envoyer ailleurs, ou le pays qui les accueille et qui décide de ne pas accepter leur demande de revendication du statut de réfugié pourrait les renvoyer ailleurs.

Le sénateur Spivak: Passons à ce que le ministre a déclaré. Nous devons prendre sa déclaration au pied de la lettre. On procède à une sélection non pas pour rejeter des personnes, mais pour protéger des gens qui n'ont pas besoin de la protection du Canada.

Le raisonnement ici, c'est que le Canada n'a pas besoin de protéger les personnes qui peuvent l'être ailleurs. Si vous prenez cette déclaration au pied de la lettre, nous sommes pris avec ces personnes, parce que les autorités des autres pays déclarent qu'elles ne les protégeront pas.

Ce projet de loi ne contient aucune disposition permettant de vérifier si un pays les accepte ou non, mais le ministre l'a dit. De toute évidence, il existe soit dans un règlement, soit dans quelque autre mécanisme, une disposition à cette fin, sinon le ministre ne l'aurait pas dit.

Mme Jackman: Lorsqu'il s'agit d'essayer de protéger les droits des gens, ce n'est pas une question de confiance. M. Bouchard a également dit à d'autres occasions qu'il ne poursuivrait pas les gens d'Église qui aident les réfugiés véritables. Nous devons nous fier que le gouvernement tiendra parole si la loi est adoptée.

M. Bouchard n'est pas le seul décisionnaire dans le processus. Il ne sera pas non plus indéfiniment le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada.

[*Text*]

Senator Spivak: It was Mr. Weiner who said so, not Mr. Bouchard.

Ms. Jackman: Mr. Weiner as well. I do not think that whatever a bureaucrat or a minister of the government says will be binding on future ministers or officials.

If there are no written assurances from other countries, then it is not going to work and Canada will not be able to send people out; or they will do what Mr. Weiner said he is not going to do: they will send people out without the assurances, and that is what the law says they can do.

Senator Spivak: In terms of amendments to this bill, the same principle was used in Bill C-84. The minister said certain things and some of the amendments went toward what the minister said he would do. If you were looking at amending the eligibility screening on that basis, if you were willing to accept, for example, that it was a valid principle that Canada need not protect those who can have protection elsewhere, how would you deal with this?

Ms. Jackman: I would write in a requirement that there be bilateral agreements or written assurances that the person could be returned to the country, and I would write in a statutory decision-making paragraph for the adjudicator and the refugee board member to ensure that that person can go to the country they are being sent to.

Senator Spivak: So, reasonably, you could not have a 72-hour provision?

Senator Stanbury: Unless it were a bilateral or multilateral agreement in advance.

Ms. Jackman: Right, but, to be safe, you need both—the individual determination and the multilateral or bilateral agreement.

Senator Spivak: Do you think that would go a long way towards fixing this up?

Ms. Jackman: Obviously, we would prefer a simple, direct system where you go before two decision-makers, the decision is made and it is over with, rather than all these collateral issues. However, I would think that if the safe-country provision had teeth in it, where there was a determination made as to whether the country was safe for that person, and there was some kind of assurance required or an agreement required that they would be taken into that country and protected if they were a refugee, that would allow them at least to look at the refugee case on a preliminary basis in determining whether or not to send them back to that country. That would certainly minimize the kinds of Charter challenges that could be made.

Senator Stanbury: All of the witnesses we have heard—the NGOs, the humanitarian organizations, yourselves—say that hey agree with the government; they think that the right nswer is to find a quick way of identifying the fraudulent peo-le and getting them out of the country fast. We have heard hat time after time, but I have not heard anybody tell us how o do that.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: C'est M. Weiner qui a dit cela et non M. Bouchard.

Mme Jackman: M. Weiner également. Je ne crois pas que les propos d'un bureaucrate ou d'un ministre du gouvernement lieront les futurs ministres ou haut-fonctionnaires.

S'il n'y a pas d'assurances écrites des autres pays, les choses ne fonctionneront pas et le Canada ne pourra renvoyer les gens ou il fera le contraire de ce qu'a dit M. Weiner: il déportera les gens sans assurances comme la loi l'y autorise.

Le sénateur Spivak: En ce qui concerne les amendements à ce projet de loi, le même principe a été utilisé pour le projet de Loi C-84. Le ministre a dit certaines choses et certains amendements en ont tenu compte. Si vous songiez à modifier la sélection sur cette base, si vous vouliez accepter, par exemple, la valeur du principe que le Canada n'a pas à protéger ceux qui sont en mesure de l'être ailleurs, quelle mesure prendriez-vous?

Mme Jackman: J'exigerais des accords bilatéraux ou des assurances écrites précisant que la personne pourrait être renvoyée d'où elle vient, et j'incluerais un paragraphe conférant un pouvoir de décision statutaire à l'arbitre et aux membres de la Commission pour qu'ils s'assurent que cette personne puisse aller dans le pays où ils la renvoient.

Le sénateur Spivak: Ainsi, raisonnablement, vous ne pourriez avoir une disposition prévoyant un délai de 72 heures?

Le sénateur Stanbury: A moins que n'ait été conclu à l'avance un accord bilatéral ou multilatéral.

Mme Jackman: C'est cela, mais pour être sûr, les deux sont nécessaires—la détermination individuelle et l'accord multilatéral ou bilatéral.

Le sénateur Spivak: Croyez-vous que cela permettrait de résoudre une bonne partie du problème?

Mme Jackman: De toute évidence, nous préférerions un système simple et direct où l'on se présente devant deux décisionnaires, la décision est prise et c'est fini, plutôt que toutes ces questions accessoires. Toutefois, j'estime que si la disposition concernant le pays désigné comme sûr avait «du mordant», c'est-à-dire qu'on détermine si le pays est sûr pour cette personne, qu'on exige une assurance ou un accord quant à son acceptation et à sa protection s'il s'agissait d'une réfugié, cela permettrait à tout le moins d'étudier le cas du réfugié de façon préliminaire afin d'établir s'il convient ou non de le renvoyer dans ce pays. Voilà qui, à coup sûr, réduirait au minimum toutes les sortes de contestations qui pourraient être faites au titre de la Charte.

Le sénateur Stanbury: Tous les témoins que nous avons entendus—les organismes non gouvernementaux, les organismes humanitaires, et vous-même—souscrivent au projet du gouvernement et croient que la solution consiste à trouver un moyen rapide de repérer les fraudeurs et de les expulser rapidement du pays. Nous avons entendu cela à maintes reprises, mais personne ne nous a proposé de solutions.

[*Text*]

I thought you said that you were going to give us a model of how it can be done without offending the Charter and our international rights.

Mr. Hoppe: I am sorry, senator, I cut Ms. Jackman off and did not let her get to the model because I wanted to save time for questions.

There have been a number of models described by a number of writers and thinkers.

Senator Stanbury: Rabbi Plaut and others.

Mr. Hoppe: Exactly.

Senator Stanbury: What is your thinking?

Ms. Jackman: There was a meeting in December. I do not remember if it was 1986 or 1987.

Mr. Hoppe: I recall it was December 1986.

Ms. Jackman: There was a basic minimal model where you went before two decision-makers directly. They decided in a non-adversarial way whether or not—

Senator Stanbury: Is this immediately upon entering the country?

Ms. Jackman: Within a reasonable period of time such as a week or two weeks. They decided—and they could make a decision the same day—whether or not the person was a refugee. From there, the person would have 15 days to give further information for some kind of paper-centralized review.

We put amendments before the legislative committee suggesting how they could implement that kind of a system—a simple, straight forward system—with this bill. I do not know the parameters in terms of what kind of paragraphs you have to amend. I thought you did not have paragraphs to amend as broadly as we would have wanted them amended.

Senator Stanbury: We have a limited mandate as far as Bill C-84 is concerned; but with regard to Bill C-55, we are in the same position as we always are.

Ms. Jackman: Perhaps we should get you copies of those amendments so that you can look at them in terms of what you think you could do with it.

I think there are two positions. There is the high ground, which is to be in a simple, direct, straightforward system, where they are in and out quickly on a decision and there is a paper review at least within a month afterwards and they are then out of the country. Then there is a minimalist position, which is where you build into the safe-country screen an individual determination and, I would say, even a discretion to let the adjudicator say, "Maybe France is safe for you, but you have five brothers and sisters and your parents in Canada, so we should let you make your claim here." That is the kind of discretionary aspect I am thinking of. The minimalist position is that you write teeth into that section to allow for real decision-making on the question of safeness, and then the credible claim.

[*Traduction*]

J'au cru vous entendre dire que vous alliez nous proposer une solution qui ne contreviendrait pas aux dispositions de la Charte et à nos droits internationaux.

M. Hoppe: Je suis désolé, sénateur, j'ai coupé la parole à M^me^ Jackman et je ne lui ai pas laissé le temps d'en venir au modèle parce que je voulais garder du temps pour les questions.

Un certain nombre de modèles ont été décrits par des écrivains et des penseurs.

Le sénateur Stanbury: Le Rabbin Plaut et d'autres.

M. Hoppe: Exactement.

Le sénateur Stanbury: Qu'en pensez-vous?

Mme Jackman: Il y a eu une séance en décembre, je ne sais pas si c'était en 1986 ou en 1987.

M. Hoppe: Je me souviens que c'était en décembre 1986.

Mme Jackman: Il y avait un modèle fondamental selon lequel vous vous présentiez directement devant deux décisionnaires. Ceux-ci décidaient de façon non malveillante si . . .

Le sénateur Stanbury: Est-ce au moment même de l'entrée au pays?

Mme Jackman: Dans un délai raisonnable comme une semaine ou deux. Ils décidaient—et ils pouvaient le faire le même jour—si une personne était un réfugié. La personne disposait ensuite de 15 jours pour donner plus de renseignements aux fins d'une analyse centralisée des documents.

En ce qui concerne ce projet de loi nous avons proposé des amendements au comité législatif à l'égard de la mise en œuvre d'un tel système—un système simple et direct. Je ne connais pas les paramètres pour ce qui est du genre d'alinéas que vous devriez modifier. Je croyais que vous n'aviez pas d'alinéas à modifier aussi généralement que nous aurions voulu qu'ils le soient.

Le sénateur Stanbury: Notre mandat est limité pour ce qui est du projet de loi C-84, alors que pour le C-55, nous sommes toujours dans la même position.

Mme Jackman: Peut-être pourrions-nous vous obtenir des exemplaires de ces amendements pour que vous puissiez en prendre connaissance et décider de ce que vous pourriez faire.

Il y a deux positions à mon avis. Il y a la position forte, c'est-à-dire un système simple et direct où l'on prend une décision rapide quant à leur statut et où l'on étudie le dossier pendant au moins un mois avant de les expulser du pays. Il y a ensuite une position «minimaliste», selon laquelle vous prévoyez dans l'examen concernant le pays sûr une détermination individuelle et, je dirais, même un pouvoir discrétionnaire qui permettrait à l'arbitre de dire: «La France est peut-être sûre pour vous, mais vous avez cinq frères et sœurs ainsi que vos parents au Canada; nous devrions donc vous laisser présenter votre demande ici.» Il s'agit là du genre de pouvoir discrétionnaire auquel je pense. La position «minimaliste» consiste à donner du «mordant» à cet article pour qu'on puisse prendre une véritable décision sur la question de la sûreté et ensuite sur le minimum de fondement de la revendication.

[*Text*]

Senator Stanbury: Will you please make those amendments available to us?

Ms. Jackman: Yes, we will.

Senator Stanbury: We probably have those somewhere in our stack of documentation, but I would appreciate having it refreshed.

Senator Flynn: I have not read the whole bill, but there are many provisions concerning claims and appeals. There are the convention refugee determination division, the immigration appeal division, and there are the appeals with leave, of course, to the Federal Court. You have not touched on these remedies to the problems that you have outlined in the first determination by the adjudicator. It seems to me that you have many ways of trying to correct a bad judgment or decision in the first instance.

Ms. Jackman: That is a moot point. If the person is not in the country—if he is back in his own country while it is going up before the court—what good is that? Once persons are murdered they cannot effect their rights, in an extreme case.

Senator Flynn: I agree with you. You mentioned a quick system of deciding a moment ago. That would not give you the occasion to appeal. You say that one cannot use the appeal system which is provided here. In which cases? Of course, if somebody is outside of the country, that person's lawyer may, but that probably would be useless.

In any event, it seems to me that you are not considering the possibilities that one has under the system.

Ms. Jackman: The only part of the legislation that may be justifiable is the leave to appeal from the Refugee Determination Board on a negative decision; that if the person goes to a full hearing and is found not to be a refugee, that person can seek leave to appeal, and that person is allowed to remain in Canada.

But the ones which I say will be the majority—I think the commission said 60 per cent would be excluded on the screening hearing, and I think that figure may be as high as 90 per cent—

Senator Flynn: There is no appeal from the screening hearing?

Ms. Jackman: There is application for leave for judicial review, and they are out of the country within 24 hours.

Senator Flynn: But they can appeal that decision.

Ms. Jackman: There is no appeal.

Senator Flynn: Where does it say that there is no appeal?

Ms. Jackman: That is contained in the bill under the heading "Application and Appeals to the Federal Court." That is ontained in the proposed section 83.1 (1) which states:

[*Traduction*]

Le sénateur Stanbury: Auriez-vous l'obligeance de nous procurer ces amendements?

Mme Jackman: Certainement.

Le sénateur Stanbury: Nous les avons probablement dans notre pile de documents, mais j'aimerais me rafraîchir la mémoire.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas lu le projet de loi tout entier, mais il contient de nombreuses dispositions sur les revendications et les appels; il y a la section du statut de réfugié, la section d'appel de l'immigration. Il y a également les appels avec autorisation, il va sans dire de demander un réexamen à la Cour fédérale. Vous n'avez pas parlé de ces solutions aux problèmes que vous avez soulignés à l'égard de la première détermination par l'arbitre. Il me semble que vous disposez de nombreux moyens pour tenter de revenir sur un mauvais jugement ou une mauvaise décision en première instance.

Mme Jackman: C'est un point discutable. Si la personne n'est pas dans le pays—si elle se trouve dans son propre pays lors de l'audience de sa cause par le tribunal—qu'est-ce que cela vaut? Cas extrême: une personne qui a été assassinée ne peut faire valoir ses droits.

Le sénateur Flynn: J'en conviens. Vous avez parlé d'un système rapide, il y a un instant. Cela ne vous donnerait pas l'occasion d'interjeter appel. Vous dites qu'une personne ne peut se prévaloir du système d'appel prévu ici. Dans quels cas? Naturellement, si quelqu'un est à l'extérieur du pays, son avocat peut s'en charger, mais cela serait probablement inutile.

Quoi qu'il en soit, il me semble que vous ne tenez pas compte des possibilités qu'offre le système.

Mme Jackman: La seule partie de cette mesure législative qui peut se justifier, c'est l'autorisation d'en appeler d'une décision négative rendue par section du statut de réfugié; c'est-à-dire que si la personne obtient une audition complète de sa cause et qu'on juge qu'elle n'est pas un réfugié, elle peut tenter d'obtenir l'autorisation d'en appeler et elle est autorisée à rester au Canada.

Mais ceux qui à mon avis constitueront la majorité—je crois que la Commission a déclaré que 60 p. 100 seraient exclus à l'audience de sélection et je crois que ce pourcentage pouvait aller jusqu'à 90 p. 100.

Le sénateur Flynn: Il n'y a aucun appel de la décision rendue à l'audition?

Mme Jackman: Les requérants peuvent demander l'autorisation d'un examen judiciaire mais ils sont expulsés du pays dans les 24 heures.

Le sénateur Flynn: Mais ils peuvent en appeler de cette décision.

Mme Jackman: Il n'y a pas d'appel.

Le sénateur Flynn: Où précise-t-on qu'il n'y a pas d'appel?

Mme Jackman: Il en est question dans le projet de loi à l'intertitre «Demandes et appels à la Cour fédérale». C'est au paragraphe 83.1 (1) proposé qui se lit comme suit:

[*Text*]

An application or other proceeding may be commenced . . . with respect to any decision or order made, or any other matter arising, under this Act—

Senator Flynn: But you said there is no appeal. That is an appeal.

Ms. Jackman: That is an application under section 18 or section 28 of the Federal Court Act. That is not an appeal.

Senator Flynn: You cannot say that that is not an appeal. An application is made, and that is the way one gets to the Supreme Court of Canada, or to other courts, on occasion.

Ms. Jackman: That is not called an appeal; that is called an "Application for Judicial Review."

Senator Flynn: But that is the beginning of an appeal.

Mr. Hoppe: Senator Flynn, if I may throw in my own two cents' worth.

Senator Flynn: You probably should.

Mr. Hoppe: The way I look at this—and I may be wrong—is that on the surface, not only procedurally but even substantially, this bill, Bill C-55, appears as though it complies with everything—the United Nations Convention and the Charter of Rights and Freedoms. But if one gets into it, one sees that it is all designed to weed out from the beginning. The small percentage of cases allowed to go through the system have the full panoply of rights. In my opinion this pays lip service to the idea of a refugee claims determination procedure to satisfy our obligations technically under the United Nations Convention, but not in a substantive way.

Senator Flynn: What you are saying is that one would have to search for the spirit behind the words to support your view—

Mr. Hoppe: I think, senator, the government has found the spirit.

Senator Flynn: —otherwise the text is all right.

Ms. Jackman: I would disagree with my friend on that, if that is what he is saying.

Mr. Hoppe: Did I say that? I hope I didn't.

Senator Flynn: You came very close to saying that.

Mr. Hoppe: I think the government has found a way to deny the spirit of proper protections, but which, in a superficial way—

Senator Flynn: You have to show me where one finds that in the bill.

Mr. Hoppe: That is found in the exclusionary clause or in the clause respecting the eligibility screening—whatever words you wish to use—the diversion of applications so that there is a possibility that people will never get an opportunity to say "I am a refugee . . . "

[*Traduction*]

L'introduction d'une instance . . . ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues dans le cadre de la présente loi ou de mes textes d'application . . .

Le sénateur Flynn: Mais vous avez dit qu'il n'y avait pas d'appel. Il s'agit d'un appel.

Mme Jackman: Il s'agit de l'introduction d'une instance aux termes des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il ne s'agit pas d'un appel.

Le sénateur Flynn: Vous ne pouvez pas dire qu'il ne s'agit pas d'un appel. Une instance est introduite et c'est ainsi qu'on en vient à la Cour suprême du Canada ou à d'autres tribunaux, à l'occasion.

Mme Jackman: Cela ne s'appelle pas un appel; il s'agit d'une «Demande d'examen judiciaire».

Le sénateur Flynn: Mais c'est le début d'un appel.

M. Hoppe: Sénateur Flynn, si je puis vous donner mon point de vue . . .

Le sénateur Flynn: C'est probablement ce que vous deviez faire.

M. Hoppe: De la façon dont je vois la chose—et il se peut que je me trompe—c'est qu'en apparence, non seulement du point de vue de la forme mais aussi du fond, ce projet de loi, le projet de loi C-55, semble tout respecter—la Convention des Nations Unies et la Charte des droits et libertés. Mais si on l'examine de près, on se rend compte qu'il est conçu pour éliminer des candidats dès le début. Le faible pourcentage de ceux qui seront autorisés à poursuivre leur cheminement dans le système détiennent tous les droits. À mon avis, c'est accepter des lèvres mais non du cœur l'idée d'un processus de détermination du statut de réfugié pour respecter techniquement nos obligations en vertu de la Convention des Nations unies.

Le sénateur Flynn: Ce que vous dites, c'est qu'il faudrait alors chercher l'intention derrière les mots pour appuyer votre point de vue.

M. Hoppe: Je crois, monsieur le sénateur que le gouvernement a trouvé l'esprit de cette loi.

Le sénateur Flynn: Autrement, le libellé est tout à fait correct.

Mme Jackman: Je ne partage pas le point de vue de mon collègue là-dessus, si c'est ce qu'il dit.

M. Hoppe: Est-ce que j'ai dit cela? J'espère que non.

Le sénateur Flynn: Vous l'avez presque dit.

M. Hoppe: Je crois que le gouvernement a trouvé un moyen de refuser d'admettre l'idée derrière la garantie de protections efficaces mais qui, superficiellement . . .

Le sénateur Flynn: Il faut que vous me montriez où cela se trouve dans la projet de loi?

M. Hoppe: Cela se trouve dans l'article traitant de l'exclusion dans l'article concernant la sélection, peu importe les mots que vous voulez utiliser, le détournement des demandes de sorte qu'il soit possible que les personnes n'auront jamais l'occasion de dire: «Je suis un réfugié . . .»

[*Text*]

We are saying that it is expensive to give everyone a voice, but on the other hand there is a great deal of expense in Bill C-55 itself, senator.

Senator Flynn: There is a great deal of money involved in lawyers' costs.

Mr. Hoppe: The government's own estimates are vague.

Ms. Jackman: Senator Flynn, I think we are going to make more money under the Charter challenges to the legislation if it goes through as it is than we would ever make if there were a direct and simple refugee determination procedure.

Senator Flynn: Listening to you has reminded me of the time we reviewed the Civil Code procedure in Quebec. What were called the "rural lawyers" had a lot of fun using every section of the code, and they did not want anything to be changed because they could use them. Now you seem to be afraid of any change in the way you operate in your specialty. I will say that you may be right, but you have not convinced me.

Ms. Jackman: I hate my practice at the moment. What we are doing is waiting until this bill is passed. Everybody knows that the cabinet had approved a program for landing. Everybody is delaying and delaying and delaying as long as he can. It is not a legal practice; it is just a game at the moment, and it is sick. The sooner we get back on track, where we can actually apply the law in a proper way, the better it would be for everybody, including the integrity of Canada's immigration and refugee system.

Senator Flynn: When you say "back on track" do you mean after Bill C-55 is passed?

Ms. Jackman: Not Bill C-55 as it is now.

Mr. Hoppe: When the refugee claims procedure of Canada is reformed. We hope it is not in this form, senator, but there has to be reform. We have all been waiting for years. The entire country wants reform.

Ms. Jackman: If we can urge you to do something quickly, that would be better. The longer it goes on the more it breaks down.

Senator Flynn: The only way to do something quickly is to pass Bill C-55.

Ms. Jackman: Not this bill.

Mr. Hoppe: That is one way, senator.

Senator Flynn: That is the only way. I can assure you of hat.

The Chairman: Are there any further questions?

If not, I thank both of the witnesses for appearing before the ommittee today.

Mr. Hoppe: Thank you, Madam Chairman.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Nous dirons qu'il en coûte cher pour donner à tous l'occasion de s'exprimer; d'autre part, le projet de loi C-55 entraîne beaucoup de dépenses, sénateur.

Le sénateur Flynn: Il y a beaucoup d'argent en cause pour les honoraires des avocats.

M. Hoppe: Les propres prévisions du gouvernement sont vagues.

Mme Jackman: Sénateur Flynn, je crois que nous ferons plus d'argent avec les contestations aux termes de la Charte si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle que nous n'en ferions jamais s'il y avait un processus direct et simple de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Flynn: Vos propos me rappellent l'époque de l'étude du Code civil au Québec. Ce qu'on appelait les «avocats ruraux» s'amusaient beaucoup en utilisant chaque article du code, et ils ne voulaient rien y changer parce qu'ils pouvaient tout utiliser. Maintenant, vous semblez avoir peur de tout changement à votre mode de fonctionnement. Vous avez peut-être raison, mais vous ne m'avez pas convaincu.

Mme Jackman: Je déteste ma pratique pour l'instant. Tout ce que nous faisons, c'est d'attendre l'adoption de ce projet de loi. Tout le monde sait que le cabinet a approuvé un programme concernant le droit d'établissement. Tout le monde retarde et retarde les choses le plus possible. Ce n'est pas une pratique légale; ce n'est qu'un jeu pour l'instant et c'est malsain. Plus vite nous pourrons reprendre le fil et appliquer vraiment la loi efficacement, mieux cela vaudra pour tout le monde, y compris l'intégrité du système canadien d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous dites «reprendre le fil», voulez-vous dire après l'adoption du projet de loi C-55?

Mme Jackman: Pas le projet de loi C-55 dans sa forme actuelle.

M. Hoppe: Après la réforme du processus canadien de revendication du statut de réfugié. Nous espérons que ce ne soit pas sous cette forme, sénateur, mais une réforme s'impose. Nous attendons tous depuis des années. Tout le pays veut une réforme.

Mme Jackman: Si nous pouvons vous exhorter à faire quelque chose rapidement, cela vaudrait mieux. Plus le temps passe, plus le système s'effondre.

Le sénateur Flynn: La seule façon d'agir rapidement, c'est d'adopter le projet de loi C-55.

Mme Jackman: Pas ce projet de loi.

M. Hoppe: Ce serait une façon, sénateur.

Le sénateur Flynn: C'est la seule façon. Je puis vous l'assurer.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Je remercie donc les témoins d'avoir comparu ce matin.

M. Hoppe: Merci, madame la présidente.

Le Comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:

Mr. Carter Hoppe, Chairman;
Mrs. Barbara Jackman, Chairman, Ontario.

De l'Association du barreau canadien, Loi de l'immigration:

M. Carter Hoppe, président;
M^me^ Barbara Jackman, présidente (Ontario).

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 1, 1988

Issue No. 61

Seventeenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

Fourth proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 1er mars 1988

Fascicule nº 61

Dix-septième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Quatrième fascicule concernant:

L'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6(*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*) et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10,11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 1, 1988
(83)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, and Robertson (7).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witness:

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms. Salome Loucas, Member, Foreign Affairs Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 begin consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The witness made an opening statement and answered questions.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1er MARS 1988
(83)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, et Robertson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Mmes Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoin:

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

Mme Salome Loucas, membre, Comité des affaires étrangères.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 16 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 1, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill and to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988, and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will continue with our study of Bill C-55. We have with us this afternoon Ms. Salome Loucas, Member, Foreign Affairs Committee, National Action Committee on the Status of Women. Ms. Alice De Wolfe, Co-chairpereson, Foreign Affairs Committee, National Action Committee on the Status of Women, was to appear, but she is unavailable. However, Ms. Loucas has a presentation to make on behalf of the committee. Please proceed.

Ms. Salome Loucas, Member, Foreign Affairs Committee, National Action Committee on the Status of Women: Honourable senators, I am the co-chairman of a committee which works on behalf of immigrant women. That is a Toronto-based umbrella organization representing 30 communities. It provides social and other services to new immigrants, racial minorities and refugee women. The organization is a member of the NAC, and I am a member of the Foreign Affairs Committee of the NAC.

I am a Canadian of Greek-Cypriot origin and my family is among the 200,000 Greek-Cypriot refugees who were displaced from the northern part of the island when Turkey invaded Cyprus.

The purpose of introducing myself in that matter was not to waste your or my time, but to let you know that the refugee resettlement issue is one that I have experienced and one that I know very well; and to let you know also that when the government talks about the Canadian people, it is talking about Canadians like myself. When it claims support for this bill from Canadians, the government makes false assumptions. The only support comes from people who are misinformed and whose xenophobic fears have been fueled by this bill.

I will now start my presentation on behalf of the National Action Committee on the Status of Women. I do not know how much time I have today, so I will highlight the committee's concerns. I have made available copies of the brief of the National Action Committee on the Status of Women. At the end I will read the recommendations from that brief.

Despite the fact that 80 per cent of the 10 million refugees world-wide are women and children, very few women refugees receive asylum in Canada. Between 1985 and 1986, only 28 per cent of the total number of refugees selected by our embassies in other countries were women. In 1986, Canada admitted

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1er mars 1988

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner ledit projet de loi ainsi que la motion du sénateur Nurgitz en date du 11 février 1988 et le message de la Chambre des Communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

La sénatrice Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorable sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-55. Nous accueillons cet après-midi Mme Salome Loucas, membre du comité des affaires étrangères du Comité canadien d'action sur le statut de la femme. Mme Alice De Wolfe, coprésidente du comité des affaires étrangères, devait l'accompagner mais n'était pas disponible. Quoi qu'il en soit, Mme Loucas fera un exposé au nom du comité. Je lui cède maintenant la parole.

Mme Salome Loucas, membre du comité des affaires étrangères du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Honorables sénateurs, je suis coprésidente d'un comité qui s'intéresse particulièrement aux femmes immigrantes et qui représente 30 communautés culturelles de Toronto. Notre comité fournit des services sociaux et autres aux nouveaux immigrants, aux minorités raciales et aux femmes réfugiées. Il est membre du Comité canadien d'action sur le statut de la femme.

Je suis également une Canadienne d'origine chypriote grecque et ma famille fait partie des 200 000 réfugiés chypriotes grecs qui ont été déplacés de la partie nord de l'île de Chypre lors de son invasion par la Turquie.

Je ne me suis pas ainsi présentée pour vous faire perdre votre temps ni le mien, mais pour vous faire savoir que j'ai vécu moi-même le problème de la réinstallation des réfugiés et que je le connais très bien, et également pour vous faire savoir que lorsque le gouvernement parle du peuple canadien, il parle également des Canadiens qui sont dans ma situation. Lorsqu'il dit que ce projet de loi obtient l'appui des Canadiens, il se trompe. Les seuls qui appuient ce projet de loi sont ceux qui sont mal informés et dont la xénophobie a été exacerbée par ce dernier.

Je commence maintenant mon exposé au nom du Comité canadien d'action sur le statut de la femme. Comme je ne sais pas de combien de temps je dispose, je me limiterai à faire ressortir les principles inquiétudes du comité. Je vous ai fait remettre des exemplaires de notre mémoire. À la fin de mon exposé, j'en lirai les recommandations.

Bien que 80 p. 100 des 10 millions de réfugiés que compte le monde soient des femmes et des enfants, très peu de femmes réfugiées obtiennent l'asile au Canada. Entre 1985 et 1986, seulement 28 p. 100 du nombre total de réfugiés choisis par nos ambassades dans d'autres pays étaient des femmes. En

[*Text*]

16,000 refugees, 7,759 of whom were women who were admitted as sponsored relatives of refugee males. Only 2,000 were designated as heads of families, which means they made an independent claim. We are concerned that the changes proposed in Bill C-55 will make the procedure even less accessible to women, particularly those without a husband, and it will extend the refugee determination or selection procedures outside Canada.

As the members of the committee are well aware, the location of Canada's offices abroad does not correspond to the international political situation, particularly as it relates to refugees. They are inaccessible to all refugees, but women's lack of mobility, because of child-care responsibilities, as well as the lack of literature relating to vocational skills or cultural views about women's travel, makes it even more difficult to access those offices.

We are extremely concerned about the effects of the intitial screening process that the bill proposes on women. While both men and women refugees suffer physical abuse, sexual intimidations, exploitation and rape are particular forms of persecution experienced by women and girls. In many states, rape or sexual abuse of women, especially when this form of persecution results from violation of marital behavioural or dress restriction, is not considered torture or political harassment and is not therefore documented. One example is the raping of virgins before they are killed in some Islamic countries. According to Islamic laws, the killing of a virgin is prohibited.

The United Nations Refugee Convention does not include persecution based on sex as just cause for a refugee claim. The proposed procedure for initial screening, examining the basis of the claim, and the human rights record of the country, appear to make it possible that a woman who arrives with such a history would not progress beyond the first step.

Women who reach Canadian borders will not have the legal information and knowledge that this kind of evidence may become relevant in establishing a credible claim. If a woman's claim of persecution is sexual in nature, and if she has been harassed by officials in her country, it will be difficult to discuss that claim with a male officer. Counsellors in the community who work with refugee women find that it takes time and continuous encouragement for refugee women who have been raped to trust and overcome their fears in order to discuss their claims.

The designation of "safe" countries that is proposed is of great concern to us. Canada cannot guarantee that refugees who are turned away from its borders to another country will not be deported by that other country. Canada can do little, if nothing, to influence the policies of another country. Many of

[*Traduction*]

1986, le Canada a accueilli 16 000 réfugiés dont 7 759 étaient des femmes ayant bénéficié d'un parrainage parce que faisant partie de la famille de réfugiés masculins. Seulement 2 000 ont été désignées chefs de famille, c'est-à-dire qu'elles ont produit une revendication indépendante. Nous craignons que les modifications proposées par le projet de loi C-55 ne rendent la procédure d'admission encore moins accessible aux femmes, particulièrement celles qui sont seules, et n'étendent à l'extérieur du Canada les modalité de reconnaissance du statut ou de sélection des réfugiés.

Comme les membres du comité le savent bien, l'emplacement des bureaux du Canada à l'étranger ne correspond pas à la situation politique internationale, particulièrement en ce qui concerne les réfugiés. Ces bureaux sont déjà inaccessibles à l'ensemble des réfugiés, mais la faible mobilité des femmes, en raison de leurs responsabilités de garde d'enfants, ainsi que la pénurie de documentation concernant la formation spécialisée, ou encore les préjugés culturels concernant les déplacements des femmes, leur rendent encore plus difficile l'accès à ces bureaux.

Nous sommes très inquiètes des conséquences du processus initial de sélection que ce projet de loi propose à l'égard des femmes. Si tous les réfugiés sont victimes d'abus physiques, l'intimidation sexuelle, l'exploitation et le viol constituent des formes particulières de persécution que vivent les femmes et les jeunes filles. Dans de nombreux pays, le viol ou la violence sexuelle, particulièrement lorsque cette forme de persécution résulte d'une infraction au code de comportement conjugal ou au code vestimentaire, ne sont pas considérés comme des actes de torture ou de harcèlement politique et ne sont donc pas documentés. Un exemple est qu'on viole des femmes vierges avant de les tuer dans certains pays musulmans puisque, selon les lois islamiques, une vierge ne peut être mise à mort.

La Convention des Nations Unies sur les réfugiés ne prévoit pas qu'on puisse invoquer la persécution basée sur le sexe pour revendiquer le statut de réfugié. Le processus de sélection initiale que propose le projet de loi, fondé sur l'examen des motifs de la revendication et sur les antécédents du pays en question en matière de droits de la personne, semble permettre la possibilité que le dossier d'une femme arrivant au Canada dans une telle situation soit rejeté dès la première étape.

Les femmes qui arrivent au Canada ne connaissent pas leurs droits et ne savent pas que ce genre de preuve peut s'avérer important pour que leurs revendications soient fondées. Si le motif invoqué par une femme est la persécution sexuelle et si elle a été harcelée par les fonctionnaires de son pays, il lui sera difficile d'en discuter avec un agent d'immigration masculin. Les conseillers qui travaillent avec les femmes réfugiées estiment qu'il faut du temps et des encouragements continus pour que celles qui ont été victimes d'un viol fassent confiance à leurs interlocuteurs et surmontent leurs craintes afin de discuter de leurs revendications.

La notion de «pays sûrs» que propose le projet de loi nous inquiète beaucoup. Le Canada n'est pas en mesure de garantir que les réfugiés renvoyés dans un autre pays n'y seront pas déportés ailleurs. De plus, il ne peut guère, voire pas du tout, influer sur la politique des autres pays, dont un grand nombre

[*Text*]

those countries are not what the government likes to call "safe havens". The Honduran military, for example, have orders to shoot any Salvadoran found in Honduras without papers. On August 29, 1985, Honduran troops entered a camp and wounded 13 people and killed one baby. Since 1982, the Guatamalan Army has violated Mexican territory on several occasions and captured and killed many refugees. Do I need to mention the massacre at the Shatila Refugee Camp in Lebanon to show how safe those countries are? These examples are of refugee camps in which the majority of people are women. Since they lack the mobility to travel farther, they are not safe in those camps.

The lack of medical and other supplies makes life for refugee women in camps extremely difficult. Often they have to provide sexual favours in order to receive supplies they need for themselves and their children. If they decide to travel farther, they face abduction, rape and death, as is reported by many refugee women who make it to our borders. We believe that the designation of "safe" countries will prolong the period of transit for women and will expose women to violence and death.

The NAC is also concerned about refugee women left behind waiting to be sponsored by their husbands. These women become the target of investigations centering on the husband's whereabouts. It is also concerned about the unnecessary delays and unnecessary separation of families. We are also concerned about the lack of long-term counselling and settlement and adaptation services for refugee women. The relief of escape does not last long. Being safe while other members of the family are left behind, or are missing, causes guilt. Women who have been sexually abused experience nightmares, insomnia and phobias. Families are not always supportive.

For these reasons we feel that long-term services for refugee women should be established.

As I said at the beginning, I do not know how much time I have, but I do want to cover the recommendations contained in the brief. They are:

> i. That the Standing Committee on Immigration and the Department undertake studies which explore the specific reasons for the imbalance between the proportions of women in the world refugee population and women applicants to Canada. Successful results of these studies would be a level of applications by women which reflects their percentage of the world refugee population.
>
> ii. That the initial screening process proposed in Bill C-55 be abandoned. As the abuses of women are not systematically documented, and the basis for certain claims which are particular to women are only part of the convention by interpretation, they can be too easily excluded from a screening which does not include a personal interview and legal counsel. Further, that a full hearing take place within a maximum of 3 months of a claim.

[*Traduction*]

ne sont pas ce que le gouvernement aime appeler des «pays sûrs». Par exemple, les militaires honduriens ont reçu l'ordre de tirer sur tout Salvadorien trouvé au Honduras sans papiers. Le 29 août 1985, des troupes honduriennes ont pénétré dans un camp et y ont blessé 13 personnes et tué un bébé. Depuis 1982, l'armée du Guatemala a violé à plusieurs reprises le territoire mexicain et y a capturé et tué de nombreux réfugiés. Ai-je besoin de mentionner le massacre du camp de Chatila au Liban pour montrer jusqu'à quel point ces pays sont sûrs? Ces exemples concernent des camps de réfugiés où la majorité des habitants sont des femmes. Étant donné qu'elles n'ont pas la mobilité pour se déplacer plus loin, elles n'y sont pas en sécurité.

La pénurie de fournitures médicales et autres rend très difficile la vie des femmes réfugiées dans les camps. Elles doivent souvent accorder des faveurs sexuelles afin de recevoir ce dont elles ont besoin pour elles-mêmes et pour leurs enfants. Si elles décident de se déplacer, elles risquent d'être enlevées, violées et tuées, comme en témoignent de nombreuses femmes réfugiées qui ont réussi à se rendre à nos frontières. Nous estimons que la désignation de «pays sûrs» prolongera la période de transit de ces femmes et les exposera à la violence et à la mort.

Le comité se soucie également du sort des femmes réfugiées qui attendent à l'étranger d'être parrainées par leur mari. Ces femmes deviennent la cible d'enquêtes dont le but est de savoir où se trouvent leurs époux. Nous nous préoccupons en outre des retards inutiles et de la séparation sans raison des familles. La pénurie de services d'orientation, d'installation et d'adaptation à long terme aux femmes réfugiées nous inquiète également. Le soulagement que procure le fait de s'être échappée d'un camp ne dure pas longtemps. Être en sécurité alors que d'autres membres de la famille sont toujours là-bas, ou sont portés disparus, entraîne un sentiment de culpabilité. Les femmes qui ont subi des agressions sexuelles font des cauchemars et souffrent d'insomnie et de phobies. Leurs familles ne les appuient pas toujours.

Pour toutes ces raisons, nous estimons qu'il faut instaurer des services à long terme s'adressant aux femmes réfugiées.

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, je ne sais pas de combien de temps je dispose, mais je tiens à passer en revue les recommandations de notre mémoire. Les voici:

> i. Que le comité permanent de l'immigration et le ministère examinent les raisons du déséquilibre entre la proportion de femmes qui composent la population mondiale des réfugiés et les candidates à l'immigration au Canada. Le succès de cet exercice se concrétiserait dans un nombre de candidatures féminines qui tiendrait compte de leur pourcentage de la population mondiale des réfugiés.
>
> ii. Que le processus de sélection initiale proposé par le projet de loi C-55 soit abandonné. Comme les cas de violence faite aux femmes ne sont pas systématiquement documentés et que le fondement de certaines revendications propres à elles fait partie de la Convention uniquement par interprétation, il est trop facile de les exclure d'une sélection qui ne comprend pas une entrevue personnelle et le droit de consulter un avocat. En outre, qu'une audience

[*Text*]

iii. That women's refugee advisory groups, whose composition would be drawn from refugee women's, human rights and settlement support organizations, be regularly consulted by the proposed Convention Refugee Determination Board in compiling international human rights records, and that incidence of rape, imprisonment of women and specific practices, such as bride burning, be included as part of each country's record.

iv. That Canada recognize "persecution based on sex" as just cause for a refugee claim.

v. That Canada argue at the United Nations for the inclusion of "persecution based on sex" to be included in the Refugee Convention.

vi. That Canada become a country of first asylum by creating greater accessibility to Canadian borders by dropping visa restrictions from refugee producing countries.

vii. That Immigration offices review the policy of placing local people as first contact at Canadian Immigration offices off-shore.

I will skip the next two. The tenth recommendation is:

x. That the Department of Immigration consult with women's refugee advisory groups before adopting any selection procedures related to resettlement of refugees in camps.

xi. That neither the Convention Refugee Determination Board or Cabinet designate any country as "safe" which does not provide assurances for and records of the safety of refugee women within its jurisdiction.

xii. That women's advisory groups be consulted in the selection of "safe" countries, and that the proposed Documentation Centre collect materials with an explicit focus on the conditions of women in all countries concerned.

xiii That Canada engage in no practice which prolongs the period of transit or which returns women to countries which do not assure and record the safety of refugee women.

xiv. Again, that the initial screening process proposed in Bill C-55 be abandoned. Women who have experienced any harassment during persecution or transit are extremely unlikely to state their cases clearly without legal assistance, possibly literacy support or access to a counsellor.

xv. That the Department establish Refugee Advocates at points of entry, based on the model of Legal Aid Clinics, whose job is to inform applicants of their rights and direct them to community contracts. A sympathetic woman advocate should be available to all women refugees.

[*Traduction*]

intégrale ait lieu au plus tard 3 mois après la revendication.

iii. Que la Section du statut du réfugié proposée lorsqu'elle fera le bilan des différents pays en matière de droits de la personne, consulte périodiquement des groupes consultatifs sur la question des femmes réfugiées, groupes qui seraient composés d'organismes d'appui aux femmes réfugiées, de promotion des droits de la personne et de soutien à la réinstallation, et que ces bilans comprennent l'incidence des cas de viols, d'emprisonnement de femmes et d'autres pratiques comme l'immolation.

iv. Que le Canada reconnaisse la «persécution fondée sur le sexe» comme cause légitime de revendication du statut de réfugié.

v. Que le Canada demande aux Nations Unies d'inclure la notion de «persécution fondée sur le sexe» dans la convention relative au statut de réfugié.

vi. Que le Canada devienne un pays de premier asile en éliminant les restrictions relatives aux visas pour les ressortissants de pays producteurs de réfugiés, afin d'offrir à ces réfugiés un meilleur accès au sol canadien.

vii. Que le ministère de l'Immigration révise la politique qui consiste à mettre des ressortissants du pays hôte comme personne de premier contact dans les bureaux canadiens de l'immigration à l'étranger.

Je passe les deux recommandations suivantes. Voici la dixième:

x. Que le ministère de l'Immigration consulte les groupes consultatifs féminins sur les questions touchant les réfugiés avant d'adopter toute méthode de sélection relative à la réinstallation de réfugiés dans des camps.

xi. Que ni la Section du statut de réfugié ni le Cabinet ne désignent comme «sûr» un pays n'ayant pas fourni les assurances et les preuves relatives à la sécurité des femmes réfugiées se trouvant sur son territoire.

xii. Que les groupes consultatifs féminins soient consultés dans le choix des pays «sûrs», et que le centre de documentation proposé recueille de la documentation portant particulièrement sur les conditions des femmes dans tous les pays concernés.

xiii. Que le Canada ne se livre à aucune pratique susceptible de prolonger la période de transit de femmes réfugiées ou de les renvoyer dans des pays qui ne leur garantissent pas, preuves à l'appui, la sécurité.

xiv. Encore une fois, que le processus de sélection initiale prévu par le projet de loi C-55 soit abandonné. Il est extrêmement peu probable que les femmes ayant été persécutées dans leur pays ou pendant le transit exposent leur situation de façon claire sans l'aide d'un avocat, et éventuellement sans avoir été alphabétisées ou avoir eu accès à un conseiller.

xv. Que le Ministère crée des postes d'avocats de réfugiés aux points d'entrée du pays, inspirés du modèle de l'aide juridique, dont le travail serait d'informer les candidats au statut de réfugié de leurs droits et de les diriger vers des ressources communautaires. Toutes les femmes réfugiées

[*Text*]

xvi. That the proposed Convention Refugee Board be composed of equal numbers of men and women, and that all members be trained to take the political and social backgrounds which influence women's concerns into consideration.

vii. That the Department select more women Customs and Immigration officials, and that all officials be trained to take women's concerns into consideration.

I will skip the next two. The twentieth recommendation is:

xx. That sex specific data about refugee claimants be kept by the government, and that this be easily available to refugee women and their support groups.

xxi. That sufficient resources be allocated to settlement services to hire women who, along with solving problems of housing, schooling, and so forth, are also trained to listen and advise on the psychological consequences of women's torture and sexual abuse.

xxii. That the sponsorship requirement be dropped for wives of successful refugee claimants.

The Chairman: Thank you, Ms. Loucas.

Senator Gigantès: You have made an eloquent case. What I have not heard in testimony before relates to the aspects of possible persecution related to sex. Thank you for making that case.

Can you give the committee specific instances that could be put on the record where this sort of thing has occurred; and, also, do you have more specific connections between what you have told us, and with which many of us are in agreement, and Bill C-84?

The Chairman: And Bill C-55.

Senator Gigantès: And Bill C-55.

Ms. Loucas: If I understood your question, you are asking whether there are any specific cases that are documented.

Senator Gigantès: That is one.

Ms. Loucas: We have specific cases, but there is no documentation, because, as I said, in many countries this is not considered to be a torture or political persecution. So there is no documentation whatsoever in any of those countries regarding this kind of abuse of women.

Also, because this is not covered under the United Nations Refugee Convention, I do not think there is any documentation here in Canada relating to women who have come here and claimed to be refugee on that basis. So I believe there is no documentation, although we do have a number of specific

[*Traduction*]

devraient pouvoir rencontrer une avocate sympathique à leur cause.

xvi. Que la Section du statut de réfugié proposée soit composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes ayant tous reçu une formation leur permettant de tenir compte des antécédents politiques et sociaux qui ont une incidence sur les préoccupations des femmes.

xvii. Que le Ministère choisisse un plus grand nombre de fonctionnaires féminins des douanes et de l'immigration, et que tous les fonctionnaires reçoivent une formation qui leur permette de prendre en considération les préoccupations des femmes.

Je saute les deux suivantes. Voici la vingtième:

xx. Que le gouvernement conserve des chiffres précis sur le sexe des revendicateurs du statut de réfugiéet qu'il les communique sur demande aux femmes réfugiées et aux groupes qui les soutiennent.

xxi. Qu'on attribue des ressources suffisantes aux services de réinstallation afin d'engager des femmes qui, outre de pouvoir régler les problèmes du logement, de l'instruction, etc, soient également en mesure d'écouter les femmes victimes de torture et d'agressions sexuelles et de renseigner le gouvernement sur les conséquences psychologiques de ces actes.

xxii. Que l'obligation d'être parrainée soit supprimée pour les femmes de réfugiés reconnus comme tels au Canada.

La présidente: Merci, madame Loucas.

Le sénateur Gigantès: Votre exposé a été très éloquent. Les témoignages précédents n'avaient pas fait mention du problème de la persécution liée au sexe. Je vous remercie de l'avoir soulevé.

Pourriez-vous donner au comité des cas précis de ce type de persécution pour qu'on puisse en consigner officiellement les données, et aussi, pourriez-vous mettre en rapport de façon plus précise les actes que vous nous avez décrits, qu'un grand nombre parmi nous reconnaissent comme véridiques, et les articles du projet de loi C-84?

La présidente: Et du projet de loi C-55.

Le sénateur Gigantès: Et du projet de loi C-55.

Mme Loucas: Si j'ai bien compris votre question, vous demandez s'il y a des cas précis avec documents à l'appui.

Le sénateur Gigantès: C'est une des questions.

Mme Loucas: Nous en avons un certain nombre, mais il n'y a pas de documentation à leur sujet parce que, comme je l'ai dit, dans de nombreux pays, les actes en question ne sont pas considérés comme de la torture ou de la persécution politique. Par conséquent, il n'existe aucune documentation dans aucun de ces pays concernant ce genre d'abus fait aux femmes.

En outre, étant donné que ce sujet n'est pas prévu par la Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié, je ne crois pas qu'il y en ait, ici au Canada, concernant des immigrantes qui auraient revendiqué le statut de réfugié en se fondant sur ce genre de motif. Par conséquent, même si nous avons bel et bien un certain nombre de cas précis concernant

[*Text*]

cases relating to women who have gone through that kind of persecution.

Senator Gigantès: Was this taken into consideration when those women argued that it was not safe to return?

Ms. Loucas: I have not dealt directly with any of them, so I do not know whether that was taken into consideration. As I have said, there is no documentation relating to anything like that.

Senator Gigantès: You have told us that there are some specific instances relating to women who were submitted to such indignities.

Do you know whether those women, on coming to Canada, cited these acts that were committed against them as one reason why they were afraid to return, and which was one reason they consider the country to which they would be sent back an "unsafe" country?

Ms. Loucas: I do not know. I know of one situation which relates to an Iranian woman who was allowed to stay in The Netherlands, but not here in Canada. Her head hair was shorn. I do not know if there are any women in Canada who have suffered the same persecution.

Senator Grafstein: Following up on that case, the reference you give to that case is footnote No. 3 in your notes, and refers to a discussion paper by Marijke Myer, but there is no information about that paper. Is it possible for you to obtain that paper for the committee, because I noticed in going through the footnotes, that that is the one which has detailed references. It would be difficult for the committee to determine those facts. You use that as an example, and we would like to know more about that.

Ms. Loucas: I have a copy of that in Toronto. I could make another copy and send it to the Clerk of the Committee.

Senator Grafstein: Could you go back through your footnotes and ensure that the references are correct so that we will be able to find those references; because you are basing a great deal of information on those references, and it would be useful for the committee to have those.

I should like to ask you one question that arises out of page 8, the last paragraph. It relates to the quotation from an overview presentation on refugee determination in Canada, based on, I assume, a press release from the Office of the Minister of Immigration dated May 1, 1987. You say:

> We are particularly concerned about the Department of Immigration's statements which state that "our best contribution is still resettlement from camps abroad".

Then you conclude by stating:

> Systematic resettlement from camps can only mean the use of some form of selection criteria. Any selection criteria used by Canada based on skills, wealth, health, or employability, will inevitably eliminate the large group of poorest women (heads of families) in the camps.

[*Traduction*]

des femmes qui ont subi ce genre de persécution, je crois qu'il n'existe aucune documentation sur la question.

Le sénateur Gigantès: Lorsque ces femmes prétendaient que leur sécurité était menacée si elles retournaient dans leur pays, est-ce qu'on a tenu compte de ces motifs?

Mme Loucas: Étant donné que je n'ai parlé directement à aucune d'elles, je ne le sais pas. comme je l'ai dit, il n'existe pas de documentation sur ce genre d'affaire.

Le sénateur Gigantès: Vous avez fait état de cas précis concernant des femmes qui avaient été ainsi molestées.

Savez-vous si ces femmes, à leur arrivée au Canada, ont invoqué ces actes commis contre elles pour justifier leur crainte de retourner dans leur pays et pour considérer celui-ci comme «non sûr»?

Mme Loucas: Je ne le sais pas. Je connais une situation où il est question d'une Iranienne qui a été autorisée à rester en Hollande, mais pas au Canada. On lui avait rasé les cheveux. Je ne sais pas s'il y a des femmes au Canada qui ont subi la même persécution.

Le sénateur Grafstein: La référence que vous donnez concernant ce cas est la note en bas de page nº 3 de votre mémoire, qui renvoie à un document de travail rédigé par une certaine Maryke Myer, sans autre renseignement. Vous serait-il posible d'obtenir ce document pour le comité, parce que j'ai noté, en lisant les notes en bas de page, que ce cas est celui au sujet duquel on donne des références détaillées. Il serait difficile pour le comité de déterminer la véracité de ces faits. Vous utilisez ce cas comme exemple, et nous aimerions en savoir plus long à son sujet.

Mme Loucas: J'en ai un exemplaire à Toronto. Je pourrais en faire une autre copie et l'envoyer au greffier du comité.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous revoir vos notes en bas de page et vous assurer que les références sont exactes pour que nous soyons en mesure de trouver les documents en question, étant donné que vous basez une grande partie de vos renseignements sur ces références qui seraient utiles au comité.

J'aimerais vous poser une question que m'inspire votre dernier paragraphe à la page 8. Il s'agit d'un passage extrait d'une présentation générale sur la reconnaissance du statut de réfugié au Canada, fondée sur, je présume, un communiqué du bureau du ministre de l'Immigration en date du 1er mai 1987.

> Vous y dites que les déclarations du ministère de l'Immigration, selon lesquelles la meilleure contribution du ministère demeure toujours la réinstallation des réfugiés à partir de camps situés à l'étranger, vous inquiètent particulièrement.

Puis vous concluez en disant:

> La réinstallation systématique à partir des camps de réfugiés ne peut s'appuyer que sur l'utilisation de certains critères de sélection, et que tous les critères utilisés par le Canada, basés sur les aptitudes, la richesse, la santé ou les perspectives de se trouver un emploi, élimineront inévita-

[*Text*]

Are you making a Charter argument that, in fact, because of the criteria used by the department in coming to a selection, they are skewed to discriminate against women? Is that your argument?

Ms. Loucas: The argument is that that not only happens with women when they are selecting refugees from camps, but that it happens with all refugees, both men and women. They use that criteria, to determine whether they are going to be financially successful in Canada.

We are saying that if the department is going to use that criteria, women refugees are going to be left in the camps, because women do not have the same opportunities for education and training, and they will not meet the criteria.

Senator Grafstein: So you are saying that it discriminates not only against the poor, but against women in that category at a certain level of income based on a lack of selection criteria or points that they might need to come within the net.

Is that the point you are making, and, if that is the point, can you go back and examine that to see if you can give us some evidence to support the fact that there may be discrimination built into the selection criteria?

In other words, that is a general statement; but we are more interested in specific facts which would lead you to conclude that there is some discrimination, if you will, against women in any class in pre-selection abroad.

Ms. Loucas: Of 80 per cent of refugees who were selected abroad by the Canadian Embassies, only 28 per cent are women.

Senator Grafstein: Well, it does and it does not. If, in fact, it is 100 per cent and 28 per cent are selected, that is one thing. In other words, you are taking the number of people who arrive as being conclusive of the number of people who have been turned away. The 28 per cent selected does not necessarily mean that 72 per cent are women and that they have been turned away. We have to get more precise information on this. In other words, is the government selecting only 28 per cent to be part of the approved pool? In other words, what is the base statistic?

Ms. Loucas: I am afraid I do not understand your question. What I am saying is that from the 100 per cent selected abroad, only 28 per cent were women. Does that not make people wonder why only 28 per cent of the total number of refugees selected abroad are women?

The Chairman: Women as head of families? Do you mean a single parent? Is that what you are talking about? Of that 28 per cent, do those represent women with families who are single parents?

Ms. Loucas: I do not know whether that figure includes children, or women as heads of families with children.

Senator Robertson: Since you are going to be looking up information for the committee, could you give us the number

[*Traduction*]

blement l'important groupe des femmes les plus pauvres (les chefs de famille) dans les camps de réfugiés.

Vous inspirez-vous de la Charte des droits en disant qu'à cause des critères qu'il utilise pour faire la sélection des réfugiés, le ministère se trouve en fait à exercer une discrimination contre les femmes?

Mme Loucas: Ce que nous disons, c'est que cela ne se produit pas seulement avec les femmes mais avec tous les réfugiés, hommes et femmes. On utilise ce critère pour déterminer si les réfugiés en question réussiront à être financièrement autonomes au Canada.

Nous disons que si le ministère utilise ce critère, les femmes réfugiées seront abandonnées dans les camps parce qu'elles n'ont pas les mêmes possibilités d'accès à l'éducation et à la formation et ne répondront pas aux critères.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, vous dites que celui-ci fait une distinction injuste non seulement à l'endroit des pauvres, mais des femmes de cette catégorie à un certain niveau de revenu, parce que celles-ci ne répondent pas aux critères de sélection.

Est-ce le point que vous voulez faire ressortir et, le cas échéant, pouvez-vous revenir en arrière et étudier cette question afin de voir si vous pouvez nous démontrer que les critères de sélection peuvent être discriminatoires?

Autrement dit, il s'agit d'une déclaration générale; mais nous nous intéressons davantage à des faits précis qui vous inciteraient à reconnaître une certaine discrimination, si vous voulez, à l'encontre des femmes dans n'importe quelle catégorie au moment de la présélection à l'étranger.

Mme Loucas: Sur 80 p. 100 des réfugiés qui ont été sélectionnés à l'étranger par les ambassades canadiennes, 28 p. 100 seulement sont des femmes.

Le sénateur Grafstein: Eh bien! il est discriminatoire et il ne l'est pas. Si, en fait, il s'agit de 100 p. 10, et que 28 p. 100 sont choisies, c'est une chose. Autrement dit, vous prenez le nombre de personnes qui arrivent pour établir le nombre de celles qui ont été refusées. Parce que 28 p. 100 ont été choisies ne signifie pas nécessairement que les 72 p. 100 de condidats qui ont été refusés sont des femmes. Nous devons obtenir des éclaircissements à ce sujet. Autrement dit, est-ce que le gouvernement n'en sélectionne que 28 p. 100 sur le total approuvé? Quelle est le chiffre de base?

Mme Loucas: Je ne comprends pas votre question. Ce que je dis c'est que sur la totalité des personnes qui ont été choisies à l'étranger, 28 p. 100 seulement étaient des femmes. Cela n'incite-t-il pas les gens à se demander pourquoi seulement 28 p. 100 du nombre total de réfugiés choisis à l'étranger sont des femmes?

La présidente: Des femmes chefs de famille? Voulez-vous dire un parent seul? Est-ce ce dont vous voulez parler? Ces 28 p. 100 représentent-ils des femmes élevant seules une famille?

Mme Loucas: Je ne sais pas si ces chiffres incluent les enfants ou les femmes chefs de famille ayant des enfants.

Le sénateur Robertson: Comme vous allez chercher des renseignements pour le comité, pourriez-vous nous faire part du

[*Text*]

of heads of families who are brought over, and who then bring the rest of the family over? Is that in compliance with local custom, which would indicate, perhaps, that the man is the head of the family? It is important that we understand that and that we interpret local customs.

Could you determine whether the other 72 per cent bring women over once they are settled?

The Chairman: I think we will have to get statistics on that. I think there are statistics available.

Senator Nurgitz: Several of the items in the recommendations appear to me to be beyond this committee's jurisdiction when it is considering Bill C-55; but, nevertheless, they seem worthwhile.

Recommendations Nos. i, iii, v and x, and others on the next page, would indicate that you, as chairman of this committee, should write to the minister indicating that this has been raised before the committee. I think this matter deserves consideration. Recommendation No. i relates to the house committee. I do not think we should be urging anything regarding that, but we could ask the department whether it has undertaken studies. Some of the recommendations on page 15 of the brief ask for certain things to be done by Canada at the U.N. On the surface, at least, those recommendations look to be worthwhile, but I do not think they have anything to do with Bill C-55.

The Chairman: I would be happy to follow those recommendations through.

Senator Nurgitz: I would like the witness to know that while they ought to be seriously considered, they are not matters that we can deal with too strongly, except to lend our voice and support them.

Senator Hébert: Recommendation VII is to the effect that women's advisory groups be consulted in the selection of safe countries. To me, that means your organization agrees with the principle of the safe countries list. If you recommend that women's groups be consulted, it means that you accept the principle that there should be such a list.

I am a little surprised at that, because most of the witnesses we have heard argued against the possibility of the cabinet or any other group having an adequate list. I am not discussing the idea that in any civilized country women should not be consulted. Women have to be consulted as much as do men.

How could any women's group—and I am thinking of your group, for example—be in a position to know exactly the way women are being treated in a country if that is a criteria for the decision of whether or not a country is safe? Of roughly 185 countries in the world, there are only one or two dozen that can be considered democracies by our standards. How could you, or anybody for that matter, know from day to day what a particular country's attitude toward women is?

Ms. Loucas: It was not our idea to propose the establishment of safe countries. In the bill, the government proposed that these countries be established. If, and only if, this bill

[*Traduction*]

nombre de chefs de famille qui sont amenés ici et qui font venir ensuite le reste de leur famille? N'est-ce pas conforme à la coutume locale, ce qui indiquerait, peut-être, que l'homme est le chef de la famille? Il est important que nous comprenions cela et que nous interprétions les coutumes locales.

Pourriez-vous nous dire si les 72 autres pour cent font venir leur femmes après s'être établis?

La présidente: Je crois que nous devrons obtenir des chiffres à ce sujet. Je crois qu'il existe des statitiques.

Le sénateur Nurgitz: Plusieurs des points contenus dans les recommandations semblent ne pas relever de la compétence de ce comité à l'égard de l'étude du projet de loi C-55; ils semblent néanmoins valables.

Les recommandations 1, 3, 5 et 10 ainsi que d'autres figurant sur la page suivante, indiqueraient que vous, à titre de présidente de ce comité, devriez écrire au ministre afin de lui signaler que cet aspect a été soulevée devant le Comité. Je crois que cette question mérite un examen. La recommandation 1 relève du comité de la Chambre. À mon avis, il ne faut rien précipiter à ce sujet, mais nous pourrions demander au ministère s'il a entrepris des études. Certaines des recommandations à la page 15 du mémoire demandent au Canada de prendre certaines initiatives aux Nations unies. De prime abord, à tout le moins, ces recommandations semblent valables; je ne crois toutefois pas qu'elles aient quelque chose à voir avec le projet de loi C-55.

La présidente: Je serais heureuse de poursuivre ces recommandations jusqu'au bout.

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais que le témoin sache que même si on devait les étudier sérieusement, il ne s'agit pas de questions sur lesquelles nous pouvons beaucoup insister, si ce n'est nous faire le porte-parole et les appuyer.

Le sénateur Hébert: La recommandation 7 propose de consulter les groupes consultatifs de femmes pour le sélection des pays sûrs. Je comprends par là que votre organisme souscrit au principe d'une liste de pays sûrs. Si vous recommandez la consultation des groupes de femmes, c'est que vous acceptez le principe de l'établissement d'une telle liste.

Cela me surprend un peu, étant donné que la plupart des témoins que nous avons entendus se sont dits sceptiques sur la possibilité que le Cabinet ou tout autre groupe dresse une liste convenable. Je ne veux pas dire par là que, dans tout pays civilisé, les femmes ne devraient pas être consultées. Les femmes doivent être consultées au même titre que les hommes.

Comment tout groupe de femmes pourrait-il—et je pense à votre groupe en particulier—connaître exactement le traitement réservé aux femmes dans un pays s'il s'agit de l'un des critères sur lequel on se fonde pour décider si un pays est sûr? Sur quelque 185 pays dans le monde, une ou deux douzaines seulement peuvent être considérés comme répondant à nos normes en matière de démocratie. Comment pourriez-vous, ou n'importe qui d'autre à cet égard, connaître d'un jour à l'autre l'attitude d'un pays à l'égard des femmes?

Mme Loucas: Ce n'est pas nous qui avons eu l'idée de proposer l'établissement d'une liste des pays sûrs. Dans le projet de loi, le gouvernement a proposé la désignation de ces pays. Si, et

[*Text*]

becomes law, the least you could do is consult with us. We do not support the establishment of safe countries, but if nothing is going to be changed in the bill, then we are saying, consult with us.

Senator Hébert: I understand.

Senator Spivak: Could you tell me something about the process through which you vet these kinds of presentations within NAC? If NAC has a membership of approximately 500 organizations, are these organizations aware of your position on this bill and do they support it; or is that not really your process?

Ms. Loucas: Do you want me to tell you how this brief was developed?

Senator Spivak: I would like you to give me an idea. I do not think it makes a difference to the merit of your proposals, but it makes a difference to the advocacy. I would like to know whether this brief is simply the central position of NAC or whether your proposals are supported by the women's organizations which are your member groups. I would like to know the process, because I am not aware of it.

Ms. Loucas: Member organizations of NAC, such as ourselves, submit resolutions on the issues which are then adopted by NAC. Once NAC has a position on the issue, then in preparing or developing these kinds of briefs we work from those resolutions.

Senator Spivak: It is well recognized by the member organizations—in other words, it is a principle—that the policy positions adopted by the NAC body are acceptable to them because there are representatives of those member organizations on the board; is that the situation?

Ms. Loucas: Can you ask me that question again?

Senator Spivak: Let me word it slightly different. The organizations which form the membership of NAC are aware that when the NAC central body takes a policy position such as this, they have delegated that to the NAC central body; is that what you are saying?

Ms. Loucas: Yes.

The Chairman: Are they aware of the specific recommendations or is it just a global permission given by the individual organizations to develop a policy? As part of the Foreign Affairs Committee, do you draw up these recommendations and have them approved at a central committee, or do individual members know about these recommendations which you have made?

Ms. Loucas: These recommendations were given to the executive committee of NAC, which approved these recommendations.

The Chairman: Were given by whom?

Ms. Loucas: By the committee who developed them.

The Chairman: By the Foreign Affairs Committee, who drew up the recommendations?

[*Traduction*]

je dis bien si, ce projet de loi est adopté, le moins que vous puissiez faire, c'est de nous consulter. Nous n'approuvons pas la désignation de pays sûrs, mais si aucun changement n'est apporté à ce projet de loi, nous disons alors, consultez-nous.

Le sénateur Hébert: Je comprends.

Le sénateur Spivak: Pourriez-vous me renseigner sur le processus qui vous permet d'élaborer ces divers mémoires au sein du CCA? Le CCA regroupe quelque 500 organismes, ces derniers sont-ils au courant de votre position à l'égard de ce projet de loi et y souscrivent-ils?

Mme Loucas: Voulez-vous que je vous dise comment nous avons élaboré ce mémoire?

Le sénateur Spivak: J'aimerais que vous m'en donniez une idée. Je ne crois pas que cela fasse une différence quant à la valeur de vos propositions, mais il n'en va pas de même en ce qui concerne le plaidoyer. J'aimerais savoir si ce mémoire ne reflète que la position centrale du CCA ou si les organismes de femmes que vous représentez souscrivent à vos propositions. Comme je ne connais pas le processus, j'aimerais que vous me donniez des précisions à cet égard.

Mme Lucas: Les organisations membres du CCA, comme la nôtre, propsent des résolutions sur les questions qui sont ensuite adoptées par le CCA. Dès que le Comité adopte une position sur la question, nous élaborons ces divers mémoires, à partir de ces résolutions.

Le sénateur Spivak: Il est bien reconnu par les organisations membres—autrement dit, c'est un particulier—que les positions de principe adoptées par le CCA sont acceptables parce qu'elles sont représentées au sein du conseil, est-ce le cas?

Mme Lucas: Pourriez-vous reformuler cette question?

Le sénateur Spivak: Permettez-moi de la modifier légèrement. Les organisations membres du CCA savent que lorsque l'organisme central adopte une position comme celle-ci, leurs représentants ont eu leur mot à dire; est-ce bien ce que vous dites?

Mme Lucas: Oui.

La présidente: Sont-elles au courant des recommandations ou donnent-elles une simple permission globale d'élaborer une politique. À titre de membre du Comité des affaires étrangères, élaborez-vous ces recommandations et les faites-vous approuver par un comité central ou tous les membres sont-ils au courant de ces recommandations?

Mme Lucas: Ces recommandations ont été remises au Comité exécutif du CCA qui les a approvées.

La présidente: Qui les lui a remises?

Mme Loucas: Le Comité qui les a élaborées.

La présidente: Le Comité des affaires étrangères qui a élaboré les recommandations?

[*Text*]

Ms. Loucas: Yes. That committee gave these to the NAC executive committee, and they were approved by the NAC executive committee.

Senator Spivak: I would like to explain the basis of my question. The same sort of question was asked of the Canadian Bar Association and, if my memory serves me correctly, we did obtain that information.

The immigration section of the bar approved a certain policy position, but then it was carried to the entire membership and was approved by the entire membership. That is the reason why I am asking this question. You have answered it, more or less.

Senator Flynn: I would like to come back to this concept of persecution based on sex. Are you referring to a situation that exists in certain countries, or is this something that exists all over the world?

Would you say that some countries practice persecution based on sex?

Ms. Loucas: What is happening in a lot of countries is that it is used as a form of torture and political persecution which applies specifically to women. That form of persecution is used to obtain information from women on the whereabouts of their husbands, brothers or fathers. It is used to punish the men because they cannot protect their women. It is a form of persecution that is used specifically against women.

Senator Flynn: You must be able to cite one country where this exists.

Ms. Loucas: Chile, El Salvador, Guatemala, Iran.

Senator Flynn: What are we going to do about women coming from these countries? Do you want Canada to say that if a woman comes from Chile, or other places that you have mentioned, or could mention, we have to accept her because she is the victim of persecution based on sex? Is that what you are saying?

Ms. Loucas: Canada should recognize that form of persecution.

Senator Flynn: The way we would recognize it would be to say that all women who come from Chile, for instance, should be accepted as refugees because in that particular country there exists persecution based on sex.

Ms. Loucas: They also claim to be refugees and are asking for refugee asylum.

Senator Flynn: You are saying that the moment a woman comes from a given country that has been recognized as persecuting people on the basis of sex, we should accept them as a refugee?

Ms. Loucas: Their claim should be accepted on that basis.

Senator Flynn: Their claim should be accepted on that basis without evidence of any kind?

Ms. Loucas: It is difficult to document—

Senator Flynn: Yes, I know.

[*Traduction*]

Mme Loucas: Oui. Ce Comité a remis ces recommandations au Comité exécutif du CCA qui les a approuvées.

Le sénateur Spivak: J'aimerais vous dire pourquoi je pose cette question. Nous avons posé le même genre de question à l'Association canadienne du Barreau ou, autant que je m'en souvienne, nous avons obtenu ces renseignements.

La section de l'immigration de l'Association du Barreau a approuvé un certain nombre de positions de principe qui ont été soumises à tous les membres et approuvées par ceux-ci. C'est la raison pour laquelle je pose cette question. Vous y avez plus ou moins répondu.

Le sénateur Flynn: J'aimerais revenir à la persécution fondée sur le sexe. Faites-vous allusion à une situation propre à certains pays ou universelle?

Diriez-vous que certains pays se livrent à ce genre de persécution?

Mme Loucas: Ce qui arrive dans beaucoup de pays, c'est qu'on s'en sert comme une forme de torture et de persécution politique, plus particulièrement à l'endroit des femmes. On y recourt pour obtenir des femmes des renseignements sur les allées et venues de leurs maris, de leurs frères ou de leurs pères. On punit de cette façon les hommes parce qu'ils ne peuvent protéger leurs femmes. C'est une forme de persécution qu'on utilise expressément contre les femmes.

Le sénateur Flynn: Vous devez être en mesure de nommer un pays où cela existe.

Mme Loucas: Le Chili, le Salvador, le Guatemala, l'Iran.

Le sénateur Flynn: Qu'allons-nous faire au sujet des femmes provenant de ces pays? Selon vous le Canada devrait-il dire que, si une femme vient du Chili ou d'autres pays que vous avez nommés ou que vous pourriez nommer, nous devons l'accepter parce qu'elle est victime de persécution fondée sur le sexe? Est-ce ce que vous dites?

Mme Loucas: Le Canada devrait reconnaître cette forme de persécution.

Le sénateur Flynn: Pour le reconnaître il faudrait dire que toutes les femmes qui viennent du Chili, par exemple, devraient être acceptées comme réfugiées parce que dans ce pays en particulier, celles-ci sont victimes de persécution fondée sur le sexe.

Mme Loucas: Elles revendiquent également le statut de réfugié et demandent l'asile à ce titre.

Le sénateur Flynn: Vous dites que dès qu'une femme vient d'un pays qui a été reconnu coupable de persécutions fondées sur le sexe, nous devrions l'accepter comme réfugiée?

Mme Loucas: Leur revendication devrait être acceptée pour ce motif.

Le sénateur Flynn: Leur revendication devrait être acceptée pour cette raison sans quelque preuve que ce soit?

Mme Loucas: Il est difficile de documenter—

Le sénateur Flynn: Oui, je sais.

[*Text*]

Ms. Loucas: —that kind of persecution.

Senator Flynn: You may be right; I am not contesting that. I am trying to follow your idea that we would accept, without any other questions, any person coming from such a country.

Ms. Loucas: When you say "any person who comes from that country—

Senator Flynn: I mean any woman.

Ms. Loucas: —who wants to claim refugee status. On that basis it should be accepted.

Senator Flynn: Sure. For example, I am a refugee because I am a woman coming from Chile.

Ms. Loucas: I do not know how else I can explain it.

Senator Flynn: I am trying to understand what you mean.

Am I correct in saying—perhaps this is an unfair question because the bill is so complex—that of the recommendations that you have here only one suggests an amendment to Bill C-55, which is that you want to abandon the initial screening. Is that correct?

Ms. Loucas: Yes.

Senator Flynn: Do you think any of your other recommendations imply an amendment to Bill C-55? I am not saying that I am right, but I would like to hear your comment on that. However, if the question is too difficult I don't insist that you answer it.

Ms. Loucas: One of the recommendations that we have here which would call for an amendment to the bill is the talk that the initial screening process proposed in Bill C-55 be abandoned. Concerning the other recommendation, that Canada become a country of safe asylum is okay, but no safe countries should be designated where people will be turned away from those countries.

Senator Flynn: Okay; if there are no designations of safe countries, what will the consequences be? In the case of returning someone, rightly or wrongly—but let us assume rightly—would we not bother about finding a safe country?

Ms. Loucas: Taking the United States as an example—and I am sure you have heard this from many groups because we are sending Salvadorans and Guatemalans back to the United States—what is the record of the United States when it comes to Salvadoran and Guatemalan refugees? What percentage from those groups are accepted? They only accept 1 per cent of Guatemalan refugees in the United States. Is that a safe country if you send back Guatemalan refugees and 3 per cent of Salvadorans?

Senator Flynn: But what if you were to designate a "safe" country—for example, if Costa Rica would accept them rather than Guatemala?

Senator Hébert: But do we know that?

Senator Flynn: I want to be practical. Where do we send them?

[*Traduction*]

Mme Loucas: . . . ce genre de persécution.

Le sénateur Flynn: Il se peut que vous ayiez raison; je ne conteste pas cela, j'essaie de suivre votre idée selon laquelle nous accepterions, sans autre forme de procès, toute personne venant d'un tel pays.

Mme Loucas: Lorsque vous dites «toute personne venant de ce pays . . .

Le sénateur Flynn: Je veux dire toute femme.

Mme Loucas: . . . qui veut revendiquer le statut de réfugié». Elle devrait être acceptée pour cette raison.

Le sénateur Flynn: Tout à fait. Par exemple, je suis un réfugié parce que je suis une femme qui vient du Chili.

Mme Loucas: Je ne vois pas quel autre exemple je puis vous donner.

Le sénateur Flynn: J'essaie de comprendre ce que vous voulez dire.

Ai-je raison de dire—et il s'agit peut-être d'une question injuste vu la très grande complexité du projet de loi—que de toutes vos recommandations une seule propose un amendement au projet de loi C-55, c'est-à-dire l'abandon de la sélection initiale. Est-ce le cas?

Mme Loucas: Oui.

Le sénateur Flynn: Croyez-vous qu'une autre de vos recommandations suggère un amendement au projet de loi C-55? Je ne dis pas que j'ai raison, mais j'aimerais connaître votre opinion là-dessus. Toutefois, si la question est trop difficile, je n'insiste pas pour que vous y répondiez.

Mme Loucas: L'une des recommandations que nous avons ici et qui exigerait un amendement au projet de loi, c'est l'abandon du processus initial de sélection dans le projet de loi C-55. Quant à l'autre recommandation, à savoir que le Canada devienne un pays d'asile sûr, elle ne pose pas de problèmes, mais on ne devrait pas désigner comme pays sûrs ceux qui renverront les gens.

Le sénateur Flynn: D'accord; si l'on ne désigne pas de pays sûrs, quelles seront les conséquences? Lorsque nous déciderons de renvoyer quelqu'un, à juste titre ou injustement—mais supposons que c'est à juste titre—ne nous donnerions-nous pas la peine de trouver un pays sûr?

Mme Loucas: Prenons l'exemple des États-Unis—et je suis sûr que beaucoup d'autres groupes vous en ont parlé parce que nous renvoyons les Salvadoriens et les Guatémaltèques—quelle est la conduite des États-Unis en ce qui concerne les réfugiés salvadoriens et guatémaltèques? Quel pourcentage est accepté? Les États-Unis n'acceptent que 1 p. 100 de réfugiés Guatémaltèques. Peut-on parler de pays sûr, si celui-ci renvoit les réfugiés guatémaltèques et 3 p. 100 des Salvadoriens?

Le sénateur Flynn: Mais que se passerait-il si vous deviez désigner un pays «sûr»—par exemple, si le Costa Rica les acceptait plutôt que le Guatemala?

Le sénateur Hébert: Mais le savons-nous?

Le sénateur Flynn: Je veux être pratique. Où les envoyons-nous?

[*Text*]

The Chairman: I think Senator Gigantès has a question.

Senator Flynn: Is it a supplementary question?

The Chairman: Is it a follow-up question?

Senator Gigantès: If Senator Flynn wants to continue, I would bow to him. I wish to ask the witness to clarify her answer to his first question.

Senator Hébert: That was my point too.

Senator Gigantès: That is, if Senator Flynn agrees.

Senator Flynn: Go ahead; I have no problem with your interjection.

Senator Gigantès: Am I to understand that you are saying that if a woman comes from certain countries, where well-known and documented discrimination of extreme form is practised against women, this criterion should be added to the list of things for which we Canadians give asylum? We give asylum if people claim political or religious persecution, and so on. You say that we should add to the list of criteria, on the basis of which we grant refugee status, sexual persecution. Is that what you are saying?

Ms. Loucas: It should be added for countries which have records of human rights violations. That kind of persecution should be considered as human rights violations.

Senator Gigantès: But on the question of a list of "safe" countries, say, between 1967 and 1974, a political Greek who was not engaged in political activity asking for refugee status here could safely be sent back to Greece. But a Greek who was thoroughly democratic, and so on, but who was opposed to the dictatorship in Greece, could not be sent back. That is part of the evidence that we have already had. It may be safe to send certain people back to a country for certain reasons, but it may not be safe for others. A list of safe and unsafe countries has been objected to by some of our witnesses because of that kind of stuff. A country might be considered safe on a list, yet it might not be safe.

Senator Flynn: You suggest that we retain the concept of "safe" depending on each case, but that is something else. Could you draw the list in the way in which you suggest?

Senator Hébert: On the same subject about the "safe" country aspect—I ask this because Senator Flynn was talking to me, and I do not know if the witness heard him—suppose that a Salvadoran comes from the United States into Canada, that the new law is in force and the safe country concept is accepted. Either one of two things happens. Either the United States is considered a safe country—and it would be difficult, for political reasons, not to do that. We are sending the Salvadorans straight back to Salvador except, for the 1 or 2 per cent who are finally kept in the United States—or take more

[*Traduction*]

La présidente: Je crois que le sénateur Gigantès veut poser une question.

Le sénateur Flynn: S'agit-il d'une question supplémentaire?

La présidente: Est-ce le cas?

Le sénateur Gigantès: Si le sénateur Flynn veut continuer, je m'inclinerai devant lui. Je veux demander au témoin de préciser sa réponse à la première question du sénateur.

Le sénateur Hébert: C'est également le point que j'ai soulevé.

Le sénateur Gigantès: C'est-à-dire, si le sénateur Flynn est d'accord.

Le sénateur Flynn: Allez-y; votre interjection ne me pose pas de problème.

Le sénateur Gigantès: Si je comprends bien, vous dites que si une femme vient de certains pays où des actes discriminatoires extrêmes bien connus et documentés sont infligés aux femmes, ce critère devrait être ajouté à la liste des motifs pour lesquels le Canada accorde l'asile. Nous accordons l'asile pour des motifs de persécution politique ou religieuse, etc. Vous dites que nous devrions ajouter la persécution sexuelle à la liste des critères, sur laquelle nous accordons le statut de réfugié. Est-ce bien ce que vous dites?

Mme Loucas: Il faudrait l'ajouter dans le cas des pays qui traditionnellement violent les droits de la personne. Ce genre de persécution devrait être considéré comme une violation des droits de la personne.

Le sénateur Gigantès: Mais en ce qui a trait à l'établissement d'une liste de pays «sûrs», prenons par exemple entre 1967 et 1974, un réfugié politique grec qui n'était pas engagé dans une activité politique et qui revendiquait le statut de réfugié ici, pouvait en toute sécurité être renvoyé en Grèce. Mais une Grèce foncièrement démocratique, par exemple, qui s'opposait à la dictature en Grèce, ne pouvait y être renvoyée. Il s'agit là d'une partie de la documentation que nous possédons déjà. Il se peut qu'il soit sûr de renvoyer certaines personnes dans un pays pour certaines raisons, alors qu'il n'en va pas de même pour d'autres. Certains des témoins que nous avons entendus se sont opposés à l'établissement d'une liste de pays sûrs et dangereux pour des raisons de ce genre. Il se pourrait qu'un pays soit désigné comme sûr sur une liste, sans l'être pour autant.

Le sénateur Flynn: Vous proposez que nous retenions le concept de «sécurité» en fonction de chaque cas, mais c'est autre chose. Pourriez-vous dresser la liste de la façon que vous proposez?

Le sénateur Hébert: Toujours au sujet du pays «sûr»—je pose cette question parce que le sénateur Flynn me parlait et que je ne sais pas si le témoin l'a entendu. Supposons qu'un Salvadorien arrive au Canada en provenance des États-Unis, que la nouvelle loi est en vigueur et qu'on a accepté le concept du pays sûr. Eh bien! de deux choses l'une. Ou les États-Unis sont considérés comme un pays sûr—et il serait difficile pour des raisons politiques de ne pas le faire—et nous renvoyons ce Salvadorien directement au Salvador, sauf qu'il y aura peut-être du 1 ou 2 p. 100 qui resteront finalement aux États-Unis,

[*Text*]

precaution and say, "No, the United States is not a safe country for a Salvadoran." What can we do? Unless I am mistaken, the law states that we can send him back to a safe country. However, unless Costa Rica wants to accept him we cannot send him back because he does not come from Costa Rica. But why should Costa Rica accept this Salvadoran more than us? After all, Costa Rica is a poor country and does not accept immigrants, or very few.

Senator Flynn: But you do not know the situation. Any way, let us say that that is an example.

Senator Hébert: I do not think we can say, "Here is a safe country;" or, "Finland is a safe country; we will send the Salvadoran back to Finland." I do not think the law suggests that. It suggests that he be returned to a safe country if he comes from a safe country; but if he does not come to a safe country, according to our classification, then we cannot send him to some other country like Costa Rica—

Senator Flynn: No.

Senator Hébert: —or Finland.

Senator Flynn: I am not discussing that; I am discussing the idea of defining whether or not a country is safe.

The Chairman: Can we have questions for the witness, please?

Senator Flynn: If you say that we do not define an entry country as being "safe", what do we do then? That is my question. That is the only question that I put.

The Chairman: Are there any further questions for our witness? If not, thank you very much, Ms. Loucas.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

ou nous sommes plus prudents et nous disons: «Non, les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour un Salvadorien». Que pouvons-nous faire? Sauf erreur, la loi nous autorise à le renvoyer dans un pays sûr. Toutefois, à moins que le Costa-Rica veuille l'accepter, nous ne pouvons l'y renvoyer parce qu'il ne vient pas de ce pays. Mais pourquoi le Costa-Rica devrait-il accepter plus que nous ce Salvadorien? Après tout, le Costa Rica est un pays pauvre et n'accepte par d'immigrants ou très peu.

Le sénateur Flynn: Mais vous ne connaissez pas la situation. De toute façon, disons qu'il s'agit d'un exemple.

Le sénateur Hébert: Je ne crois pas que nous puissions dire: «Voici un pays sûr», ou «la Finlande est un pays sûr, nous renverrons le Salvadorien en Finlande.» Je ne crois pas que c'est ce que suggère la loi. Elle laisse entendre que celui-ci doit être renvoyé dans un pays sûr, s'il vient d'un pays sûr; mais si nous estimons que tel n'est pas le cas, nous ne pouvons le renvoyer dans un autre pays comme le Costa-Rica . . .

Le sénateur Flynn: Non.

Le sénateur Hébert:. . . ou la Finlande.

Le sénateur Flynn: Cela n'a rien à voir. Je veux parler de l'idée de déterminer si un pays est «sûr» ou non.

La présidente: Je vous en prie, pouvons-nous poser des questions au témoin?

Le sénateur Flynn: Si vous dites que nous ne définissons pas un pays d'entrée comme étant un pays «sûr», que faisons-nous alors? C'est ma question. C'est ma seule question.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions pour notre témoin? Non. Alors je vous remercie beaucoup, madame Loucas.

Le Comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms. Salome Loucas, Member, Foreign Affairs Committee.

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M[me] Salome Loucas, membre, Comité des affaires étrangères.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

LIBRARY

Thursday, March 3, 1988

Issue No. 62

Eighteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 3 mars 1988

Fascicule nº 62

Dix-huitième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28934—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Cools
Doyle
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Senator Stanbury. (March 2, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Cools
Doyle
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (le 2 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 3, 1988
(84)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:05 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Cools, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak (9).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Canadian Council for Refugees:

Mrs. Margaret Third-Tsuchima, President;

Mrs. Monique Proulx, Vice-President;

Mr. W. M. Melvin Weigel, Advocate.

From the Inter-Church Committee for Refugees:

Ms. Nancy Nicholls, Past Chairperson;

Mr. Tom Clark, Coordinator.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 11:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 MARS 1988
(84)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 9 h 05 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Cools, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

Du Conseil canadien pour les réfugiés:

M^me^ Margaret Third-Tsuchima, présidente;

M^me^ Monique Proulx, vice-présidente;

M^e^ W. M. Melvin Weigel, avocat.

Du Comité inter-Églises pour les réfugiés:

M^lle^ Nancy Nicholls, ancienne présidente;

M. Tom Clark, coordonnateur.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

À 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à la convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 3, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 9.00 a.m. to give consideration to the bill and to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are very pleased to have again with us this morning Mrs. Margaret Third-Tsuchima, President, Canadian Council for Refugees, Mrs. Monique Proulx, Vice-President and Mr. Melvin Weigel, Counsel. Do you have an opening statement, Mrs. Third-Tsuchima?

Mrs. Margaret Third-Tsuchima, President, Canadian Council for Refugees: Madam Chairman, Mrs. Proulx will make the opening presentation, after which I will state some comments, followed by Mr. Weigel.

Mrs. Monique Proulx, Vice-President, Canadian Council for Refugees: Good morning, Madam Chairman, honourable senators. Thank you for allowing us to appear before the committee to present our views on these matters.

Nous représentons le Conseil canadien pour les réfugiés. C'est une organisation canadienne fondée il y a 10 ans, et cette association rassemble une centaine d'organismes non-gouvernementaux du Canada. Tous ces organismes sont au service des réfugiés.

Le mandat du Conseil est de contribuer à l'information de ses membres et à l'information du public en général sur les questions concernant les réfugiés et également de défendre les droits des réfugiés et de contribuer aux politiques concernant les réfugiés.

Les organismes membres du Conseil canadien pour les réfugiés sont en contact quotidien avec les réfugiés et ont une information de première main sur les situations qui amènent les réfugiés à demander l'asile au Canada.

Notre délégation est donc le porte-parole des groupes les plus directement engagés dans le travail auprès des réfugiés partout au Canada.

Notre délégation, ce matin, comprend trois personnes comme vous l'avez déjà mentionné: madame Margaret Tsushima, présidente du Conseil canadien pour les réfugiés. Elle est la directrice de la St-Barnabas Refugee Society à Edmonton.

Maître Melvin Weigel, avocat de Montréal. Monsieur Weigel est spécialisé en droit de l'immigration. Il est présentement le vice-président de la section immigration à l'Association canadienne du Barreau. Sa pratique quotidienne du droit le met en contact avec des réfugiés de plusieurs régions du monde.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h pour étudier le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, ainsi que la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, du 11 février 1988, et le message de la Chambre des communes du 3 février 1988 concernant certaines modifications au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes très heureux d'accueillir ce matin Mme Margaret Third-Tsuchima, présidente du Conseil canadien pour les réfugiés, Mme Monique Proulx, vice-présidente, et M. Melvin Weigel, conseiller juridique. Souhaitez-vous faire une déclaration liminaire, Mme Third-Tsuchima?

Mme Margaret Third-Tsuchima, présidente, Conseil canadien pour les réfugiés: C'est Mme Proulx qui fera notre déclaration liminaire, madame la présidente, après quoi M. Weigel et moi-même ajouterons quelques brèves remarques.

Mme Monique Proulx, vice-présidente, Conseil canadien pour les réfugiés: Bonjour, madame la présidente. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous faire connaître notre point de vue sur les questions dont vous êtes saisis.

We represent the Canadian Council for Refugees, a Canadian organization founded ten years ago and bringing together about a hundred non-governmental refugee assistance organizations in Canada.

The Council's mandate is to help keep its members and the public at large informed on refugee issues, to defend the rights of refugees, and to contribute to refugee policies.

The Council's member organizations are in daily contact with refugees and have first-hand information about the situations that cause refugees to ask for asylum in Canada.

Our delegation thus speaks for the groups most directly involved in work with refugees all across Canada.

Our delegation this morning consists, as you mentioned, of three people: Mrs. Margaret Tsushima, president of the Canadian Council for Refugees and director of the St. Barnabas Refugee Society in Edmonton.

Mr. Mervin Weigel, who is a lawyer in Montreal. Mr. Weigel is a specialist in immigration law. Currently he is vice-president of the Canadian Bar Association's immigration section. His day-to-day law practice puts him in contact with refugees from around the world.

[*Text*]

Moi-même, Monique Proulx, je suis directrice du Centre social d'aide aux immigrants de Montréal et présentement vice-présidente du Conseil canadien pour les réfugiés.

Mrs. Third-Tsuchima: Madam Chairman, realizing that the time is short, and in order to give Mr. Weigel time to make a presentation, I will be very brief.

We are, as I am sure the members of the committee realize, in general agreement with the views expressed by the National Coalition and by Amnesty International. Our concerns are basically that Bill C-55 has a number of features that are objectionable, while having as its core something that we find to be very valuable, the oral hearings, which is something all of the groups from long before Rabbi Gunther Plaut's report had called for.

The feeling among council members is that the central core of the bill is the essential; the other elements—pre-screening, which we are in opposition to—and the lack of meaningful appeal are elements of the bill that could be amended to make the bill truly one that, in fact, will protect genuine refugees, and by its speed, deter abuse.

It is our belief that any efficient bill will deter the kind of abuse that we usually cite, such as the abuse by the Portuguese and the group of Turks who were brought to Canada by some unscrupulous consultants. If there is only a short time in Canada before a decision is made, there will be little incentive for any group such as that to come to Canada, and certainly when the first group is sent home, that will effectively deter the others. However, in attempting to deter abuse, there is a great danger of returning genuine refugees to their homeland where they may face torture and death.

Let me now explain the makeup of the council. Most of the groups within the national organization did not set out primarily concerned with determination. The focus of the council is now threefold; resettlement, sponsorship and determination, but most of the groups, including the one of which I am the director, began as sponsorship groups, or as resettlement organizations, and then became involved with those coming to Canada's shores to seek determination as their numbers grew and as flight became more obvious.

Our belief is that Bill C-55 is really designed to end Canada's role as a country of first asylum. It is the strong view of those involved in resettlement that this would be a grave mistake. Resettlement—which is something I can speak to from my experience of having sponsored approximately 400 people to Canada over the past few years—is certainly a valuable addition to our response to refugees. However, as the only response, it is totally inadequate.

The time lag in sponsorships means that people are left in dangerous situations. As I said, I can speak from experience. The time it takes to get them out of the country, in our experience, is up to a year. We have had people who have been in that situation and who have been in hiding for a year waiting to leave the country.

[*Traduction*]

My name is Monique Proulx, and I'm director of the Centre sociale d'aide aux immigrants in Montreal and vice-président of the Canadian Council for Refugees.

Mme Third-Tsuchima: Comme le temps passe vite, madame la présidente, et que nous voudrions également donner la parole à M. Weigel, je serai très brève.

Comme vous le savez probablement, nous sommes généralement d'accord avec la Coalition nationale et avec Amnistie Internationale. Notre position est que le projet de loi C-55 comporte des éléments répréhensibles, mais qu'il propose une modification extrêmement positive au sujet des audiences orales, que tous les groupes intéressés réclamaient déjà avant la publication du rapport du rabbin Gunther Plaut.

L'opinion des membres du Conseil est qu'il faut mettre en place la réforme fondamentale proposée par le projet de loi, c'est-à-dire les audiences orales, mais que les autres éléments, comme la présélection, à laquelle nous nous opposons, et l'absence de mécanismes d'appel valables, devraient être modifiés de façon à protéger les réfugiés légitimes et à éviter les abus.

Nous sommes convaincus qu'un projet de loi bien conçu permettra d'éviter le type d'abus qu'on a connus par le passé, par exemple avec des Portugais ou avec un groupe de Turcs amenés au Canada par des conseillers malhonnêtes. Si les décisions sont prises peu de temps après l'arrivée des candidats au Canada, des groupes comme ceux-là seront peu incités à tenter leur chance, et ils en seront de toute façon rapidement dissuadés lorsque le premier groupe de candidats illégitimes aura été refoulé. Cela dit, en tentant d'éviter les abus, nous risquons bien sûr de renvoyer dans leur pays des candidats légitimes, où ils feront face à la torture et à la mort.

Peut-être serait-il bon que je vous dise tout de suite quelques mots sur le Conseil. Ce n'est pas essentiellement le problème de la détermination du statut des réfugiés qui a entraîné la création de la plupart des groupes œuvrant dans ce domaine. La majorité, y compris celui dont je suis la directrice, ont été constitués pour parrainer des réfugiés et pour faciliter leur établissement au Canada; ce n'est que par la suite, avec l'augmentation du nombre des arrivants, qu'ils en sont venus à s'occuper du problème de la détermination du statut.

À notre avis, le projet de loi C-55 est en fait destiné à mettre un terme au rôle traditionnel du Canada comme pays de premier asile. Tous ceux qui veulent aider les réfugiés à s'établir dans leur nouveau pays sont convaincus que cela serait une grave erreur. En effet, ce processus, que je connais très bien puisque j'ai parrainé près de 400 personnes au cours des dernières années, contribue efficacement à la solution des problèmes que connaissent les réfugiés. Ce n'est toutefois qu'un élément d'une réponse globale, à lui seul totalement insuffisant.

Les délais que connaissent les candidats avant d'obtenir une décision peuvent les placer dans des situations dangereuses, et je sais de quoi je parle. Je sais, par expérience, que certains candidats peuvent attendre jusqu'à un an pour pouvoir sortir de leur pays. Nous en avons connu qui ont dû vivre toute cette période dans la clandestinité.

[*Text*]

The response timing from the United States is equally difficult. We have had a case where a young man was sponsored and accepted, and he has been waiting just over a year now. There is still no sign of his arrival. We asked why, and we were told that CSIS was still checking, and that that had started in September. While he is in no danger in the United States, he is in a peculiar position in that he is not allowed to work. That is certainly not a response that is adequate when we are talking about people who are actually in danger.

We are concerned that if Canada shuts its doors there will be a number of people who will not be able to find refuge through other means.

Briefly, our concerns with Bill C-55 relate to the pre-screening, the lack of meaningful appeal, and, in one area that touches on Bill C-84 as well, the closing of the avenue of a refugee hearing to those who are considered to be a security risk, or those who are said to have a criminal record.

Our concern in this area is that many countries are quite willing to provide information that is false about someone who is a genuine refugee. I think the members of the committee can well imagine the scenario in which a country might very well want someone sent back so that he can be silenced. This bill would certainly offer them an easy avenue. One can easily accuse someone of bombing. We have had that happen with Chileans, where the Bishops have sworn that the person had nothing whatsoever to do with the bombing. The charge was totally fabricated. I am certain that other countries would be willing to do the same thing.

Our belief in this area is that the appropriate route is to give the person a refugee hearing, to let the person establish whether or not the claim against him is false; and, if the person is declared to be a refugee, to then decide if the penalties that person would face back home are commensurate with whatever offence he has committed. Having had experience with the Canadian Security Intelligence Service in abuse screening, I would have great concerns about the 100 per cent accuracy of their assessing claims of security risk.

With that I will turn to Mr. Weigel who will present arguments on some of the more technical aspects of the bill.

Mr. Melvin Weigel, Counsel, Canadian Council for Refugees: Madam Chairman, I would obviously have to agree with what has just been said, that the questions of pre-screening, the review and the lack of review, more properly, and the question of certain people being taken directly out of the system, are key concerns. I also imagine the members of the committee have heard representations on this several times already, so I will not dwell on that.

I took the liberty of preparing some comments on certain other aspects of the bill. If I can just digress for a moment. Many people, lawyers and non-lawyers, who are involved in these questions have been working on them a long time. They have made honest efforts to make suggestions to discuss with the government. I think some of us went through a period of—not loss of interest but a genuine discouragement with this bill.

[*Traduction*]

Le même problème se pose lorsque les candidats passent par les États-Unis. Nous connaissons le cas d'un jeune homme qui est parrainé et accepté mais dont le dossier est en souffrance depuis plus d'un an. Lorsque nous avons voulu nous informer, on nous a dit que le SCRS continuait ses vérifications, lesquelles avaient commencé en septembre. Certes, ce jeune homme n'est pas en danger aux États-Unis, mais il se trouve dans une situation difficile car il n'a pas le droit d'y travailler. Manifestement, ce n'est pas une solution adéquate pour des gens dont la vie est en danger.

Notre crainte est que certains candidats ne pourront pas demander le statut de réfugié d'une autre manière si le Canada ferme ses portes.

En résumé, nos préoccupations au sujet du projet de loi C-55 portent sur la présélection, l'absence de mécanismes d'appel valables et, question qui concerne également le projet de loi C-84, l'élimination du droit à une audience dans le cas des personnes considérées comme constituant un danger pour la sécurité ou que l'on dit avoir un casier judiciaire.

Ce problème n'est pas négligeable car bon nombre de pays n'hésitent pas à fournir des informations erronées au sujet de personnes qui seraient pour nous des réfugiés légitimes. Il est très facile d'imaginer qu'un pays agisse de cette manière pour tenter de réduire quelqu'un au silence. Manifestement, ce projet de loi faciliterait considérablement les choses à un tel pays. Il est facile d'accuser quelqu'un d'avoir posé une bombe quelque part, comme cela est arrivé au Chili avec une personne qui ne pouvait manifestement pas être l'auteur de l'acte, ce que des évêques ont affirmé sous serment. L'accusation avait été montée de toutes pièces. Je suis certaine que d'autres pays seraient prêts à faire la même chose.

À notre avis, la solution appropriée, pour quelqu'un se trouvant dans cette situation, est de lui donner accès à une audience pour lui permettre de présenter son dossier; si on estime ensuite qu'il s'agit d'un réfugié légitime, il nous appartiendra de décider si les sanctions auxquelles il serait exposé dans son pays d'origine seraient appropriées par rapport à l'infraction qu'il a commise. Ayant vu fonctionner de près le Service canadien du renseignement de sécurité, je dois dire que je n'ai aucune confiance dans ses conclusions.

Je vais maintenant donner la parole à M. Weigel, qui va aborder certains aspects techniques du projet de loi.

M. Melvin Weigel, conseiller, Conseil canadien pour les réfugiés: Je suis évidemment d'accord avec ce qui vient de vous être dit, madame la présidente, c'est-à-dire que nos préoccupations fondamentales portent sur la présélection, l'absence de mécanismes de révision, et le fait que certains candidats sont directement expulsés du processus, sans autre forme de procès. Comme d'autres témoins ont probablement déjà abordé ces questions avec vous, je n'ai pas l'intention d'y revenir en détail.

Je me suis donc permis de mettre sur le papier quelques remarques concernant d'autres aspects du projet de loi. Si vous me permettez de faire une parenthèse, je dirais que beaucoup de personnes, juristes ou non, ont consacré de longues heures et fait des efforts considérables pour engager un débat avec le gouvernement au sujet de ce projet de loi. Certains d'entre nous ont parfois été profondément découragés, pour ne pas dire

[*Text*]

More recently I went through the exercise of taking a fresh look at the bill, not necessarily at the headline questions, but at some of the other aspects of the bill.

If it is of any assistance, I have prepared a written document. This is not final, in any sense, but it does cover some of these points. I will review those briefly.

The first concern relates to the whole business of duty counsel. Clause 9 of the bill creates the new sections 30(1) and (2), which relate to a 24-hour delay for providing counsel. Relating to that provision, what is written is not always what is practised, as we know from the recent decision of the Supreme Court of Canada on the matter of abortion. It is not only how a law looks on the books, but how it is actually carried out. It does not take a great deal of imagination to see that this will open up a can of worms. That basically stems from what certain judges in other cases have phrased "undue haste to deport."

One can still have dissuasion and deterrence of abusive claims without necessarily shipping people out within 48 hours. There has been a great deal of discussion of what is the threshold time that does discourage abusive claims, but certainly it can be more than 48 hours because of the amount of money required for people to come to Canada. Why would they spend that much money? To not work, or to work for minimum wage for two months? If there is a clear policy of expulsion of abusive claims, frankly whether it takes four months or two weeks, the message is the same, but the two weeks, I submit, is clearly going to bring Charter problems. This will create not only political problems, but legal problems for the duty counsel.

The original Bill C-55 allowed anyone to act as counsel. In fact, I heard that competitions were already being held inside the Department of Employment and Immigration to see who was going to get those jobs, but the House of Commons committee amended the original bill and said that those people had to be lawyers. Who are these lawyers going to be and how can they reconcile their oath of office as lawyers to represent clients under the pressures that this bill puts on them? All of the same practical problems will arise for these duty counsel. If there are only three duty counsel in a given location, who is to say that they will be any faster in representing clients adequately? If they want to do a hack job of it, that is one story, but to have them represent clients adequately and to use the full resources of the bar in a given city, this is absurd. If they are going to represent people faster, that will be at the sacrifice of their oath of office. Frankly, they will also be in conflict of interest.

Respecting this whole question of duty counsel, it is not just a matter of an amendment. This should just be dropped and there should be more reasonable delay allowed. There is precedent in many criminal and civil proceedings that after a cer-

[*Traduction*]

qu'ils ont fini par perdre tout intérêt. Pour ma part, j'ai récemment décidé de reprendre l'analyse du projet de loi de fond en comble, en m'intéressant surtout à des aspects qui ont sans doute moins retenu l'attention des médias.

Si cela peut vous être utile, je vous laisserai un exemplaire de mon mémoire. Ce n'est pas un texte définitif, mais vous le trouverez peut-être utile.

Le premier sujet que je voudrais aborder est celui de l'avocat de service. Selon l'article 9 du projet de loi, il pourra y avoir un délai de 24 heures avant que le candidat ait accès aux services d'un avocat. Nous savons cependant que la pratique n'est pas toujours conforme à la loi, comme nous l'a rappelé le récent arrêt de la Cour suprême sur l'avortement. Il ne suffit pas de s'en tenir à la lettre de la loi, il faut voir commen celle-ci est appliquée. Dans le cas qui nous intéresse, il ne faut pas beaucoup d'imagination pour réaliser que cette disposition risque d'entraîner une foule de difficultés, résultant essentiellement de ce que certains juges ont appelé, dans d'autres cas, une hâte excessive à déporter.

Il n'est pas nécessaire de refouler les candidats dans les 48 heures pour dissuader les candidats illégitimes. On a beaucoup discuté de la rapidité avec laquelle il faudrait agir pour dissuader les candidats illégitimes, mais il ne fait aucun doute que le délai pourrait être de plus de 48 heures, surtout si on considère les sommes que les candidats doivent dépenser pour venir au Canada. Pourquoi seraient-ils prêts à dépenser de telles sommes? Pour ne pas travailler, ou pour travailler au salaire minimum pendant deux mois? Si nous annonçons que notre politique sera d'expulser les candidats illégitimes, il importera peu, pour ceux-ci, que cela se fasse au bout de quatre mois ou de deux semaines. Par contre, je suis convaincu que le délai de deux semaines entraînera des problèmes par rapport à la Charte. Il ne s'agira pas seulement de problèmes politiques, il s'agira aussi de problèmes juridiques.

Sous sa forme originelle, le projet de loi permettait à pratiquement n'importe qui de jouer le rôle de conseiller. En fait, j'ai entendu dire que des concours se tenaient déjà au ministère de l'Emploi et de l'Immigration pour savoir qui allait pouvoir occuper ces postes, mais le Comité de la Chambre des communes a proposé des modifications au projet de loi pour exiger que ces postes soient occupés par des avocats. Qui seront ces avocats et comment pourront-ils s'acquitter de leurs devoirs envers leurs clients, face aux pressions auxquelles ils seront soumis du fait de ce projet de loi? Les mêmes problèmes se poseront pour les avocats de service. S'il n'y en a que trois dans une ville donnée, comment saurons-nous qu'ils agissent vraiment dans l'intérêt de leurs clients? S'ils veulent bâcler leur travail, ils pourront le faire, mais s'ils veulent défendre adéquatement leurs clients, en utilisant toutes les ressources de la loi, il leur faudra manifestement un certain temps. S'ils doivent agir plus vite, ils ne pourront défendre correctement leurs clients. Manifestement, ils se retrouveront aussi en conflit d'intérêt.

À mon avis, cette idée d'avocat de service devrait être abandonnée, de façon à permettre des délais plus longs. Beaucoup d'affaires de nature pénale ou civile nous ont montré qu'on risque d'avoir des audiences péremptoires après plusieurs ajour-

[*Text*]

tain number of undue adjournments there can be peremptory hearings, but to force duty counsel on people after 48 hours is one thing that will clearly be against the Charter and will raise many other problems in its train. What happens after duty counsel is assigned and the duty counsel wants an adjournment? What happens if the refugee wants to change duty counsel? Does the refugee have the right to fire duty counsel a week later? The proposed legislation is silent on that. It is clearly very inadequate.

A second technical point relates to the question of joint hearings on eligibility between the adjudicator and members of the Refugee Division. We are told that in the case of a final decision, the tie vote goes in favour of the refugee, but there are any number of decisions on procedure where not very much is said. On a few points it says that it is the opinion of the adjudicator which will prevail. The question of whether or not duty counsel is ready to proceed in the opinion of the adjudicator is not addressed. It says that the adjudicator is the presiding officer at the inquiry.

As to whether there should be a discussion on what evidence should be admitted, whether a certain witness should be heard from, or whether there should be an adjournment, the proposed legislation is silent. If two people decide that, where does the tie vote go—in favour of the presiding officer, or to the adjudicator? Possibly, but there are clear problems with that. On matters of substance, the tie vote goes in favour of the refugee; but I think the same principle should prevail on matters of procedure and matters of admissibility of evidence.

Another concern relates to the burden of proof. The proposed section 48(2) states:

> The burden of proving that a claimant is eligible to have the claim determined by the Refugee Division and that the claimant has a credible basis for the claim rests on the claimant.

That is at the pre-screening stage. The proposed section 48.01(1) lists six criteria for eligibility. In fact, those are not eligibility criteria but ineligibility criteria. The proposed section 48.01(1) states:

> A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if—

Then the six criteria are set out. So these people have the burden of proving something, but that is of proving a negative fact. That can be applied to almost all of the criteria, except the "safe" third country provision. The proposed section 48.01(1)(a) states:

> the claimant has been recognized by any country, other than Canada, as a Convention refugee and has been issued a valid and subsisting travel document by that country pursuant to Article 28 of the Convention;

n law, if one has the burden of proving that, how does one discharge that burden of proof? The person is being asked to rove that he is not one of those people.

Senator Flynn: He can simply say that he is not.

[*Traduction*]

nements injustifiés, mais il est incontestable qu'imposer un avocat de service au bout de 48 heures est une mesure contraire à la Charte, et qui entraînera beaucoup d'autres problèmes. Que se passera-t-il si l'avocat de service réclame un ajournement? Que se passera-t-il si le candidat veut changer d'avocat de service? Aura-t-il le droit de le renvoyer au bout d'une semaine? Le projet de loi ne dit rien là dessus, et c'est fort regrettable.

Le deuxième problème que je veux soulever concerne les audiences conjointes de l'arbitre et des membres de la section du statut sur la recevabilité des demandes. On nous dit que s'il y a le même nombre de voix pour et contre le candidat, la décision sera rendue en faveur de celui-ci, mais il y a plusieurs autres questions de procédure qu'il convient de prendre en considération. Dans certains cas, il est prévu que l'avis de l'arbitre aura valeur prépondérante. On ne nous dit rien sur la question de savoir si l'avocat de service sera prêt ou non, selon l'arbitre. On dit que l'arbitre doit présider l'enquête.

Par contre, on ne nous dit pas quelles preuves seront admissibles, quels témoins devraient être entendus, ou dans quel cas un ajournement serait justifié. Si l'arbitre et le membre de la section du statut sont d'avis contraire, l'arbitre a-t-il voie prépondérante? Peut-être, mais cela pose évidemment des problèmes. Dans un tel cas, la décision sera rendue en faveur du candidat, mais je crois que le même principe devrait s'appliquer aux questions de procédure et de recevabilité des preuves.

Autre problème, le fardeau de la preuve. Selon l'article 48(2):

> Il appartient au demandeur de prouver que sa demande est recevable par la Section du statut et qu'elle a un minimum de crédibilité.

Cela vaut pour l'étape de présélection. L'article 48.01(1) établit six critères de recevabilité, mais il s'agit en fait de critère d'irrecevabilité. On y dit en effet que:

> La revendication de statut n'est pas recevable par la Section du statut si le demandeur . . .

Viennent ensuite les six critères. Cela signifie que les demandeurs auront la responsabilité de prouver quelque chose, mais de manière négative. Ce mécanisme vaut pour tous les critères, sauf pour celui du pays tiers «sûr». L'alinéa *a*) de l'article 48.01(1) porte sur le cas d'un demandeur qui:

> s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays, lequel lui a délivré un titre de voyage en cours de validité aux termes de l'article 28 de la Convention.

Comment établir cette preuve, en droit? Cet article demande en fait au candidat de prouver quelque chose qu'il n'est pas.

Le sénateur Flynn: Il lui suffit de dire qu'il ne l'est pas.

[*Text*]

Mr. Weigel: I mention that because, if it is merely to say that one can discharge that burden of proof by swearing that one is not covered under any of those criteria, why bother having those criteria?

Senator Flynn: If that is the only problem, you can let that go.

The Chairman: What about the burden of proof itself, Mr. Weigel? In itself, is that an onerous burden to put on the applicant in law? Is it a possible Charter violation to put the burden of proof on an applicant in those circumstances?

Mr. Weigel: At the pre-screening stage?

The Chairman: Yes.

Mr. Weigel: Of course, there is the other argument that the whole pre-screening business is, itself, a Charter violation, but with respect to the burden of proof, I am not willing to affirm that it is. I would certainly say that it is clearly bad law to have a burden of proof on someone to prove a negative fact.

Senator Flynn: If they apply, they can say that they are not disqualified under any of those criteria. The person just has to appear and say nothing.

Mr. Weigel: If the person says nothing, then he has not discharged the burden of proof.

Senator Flynn: I am suggesting that he need not be questioned on that at all.

Mr. Weigel: I am suggesting that the way the legislation is now written, if somebody has the burden of proving—

Senator Flynn: It is not a question of burden of proof; it is a question of saying that they are not disqualified under subparagraphs (a), (b), (c) and so forth.

The Chairman: Please let Mr. Weigel make his point.

Senator Flynn: I am, but I do not think I have heard anything that convinces me.

Mr. Weigel: I will try again. The proposed legislation clearly says that at that stage the refugee claimant has the burden of proof placed on him. The proposed section 48.01(1) says that the person is not eligible to have a claim determined by the Refugee Division if they meet the criteria set out in that proposed section. In other words, if the claimant is recognized by any country, then he is not eligible. If the claimant can merely stand up and say "No, I am not", frankly it is a waste of time to have the legislation written this way; but if the burden of proof is anything more severe than that, and the claimant must produce proof that he is not recognized by Equador, for example, then how is he going to produce that proof? Is he going to produce documents from Ecuador that say Ecuador has not recognized him? This is not even a Charter matter; this is a matter of logic. To have a burden of proof to prove a negative fact is generally considered to be inappropriate.

Senator Flynn: When a person applies for a driver's licence, he is asked whether he suffers from diabetes, for example, and he can simply say "No." What is the difference?

[*Traduction*]

M. Weigel: S'il suffit de jurer que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas, pour établir la preuve exigée par cette loi, pourquoi formuler de tels critères?

Le sénateur Flynn: Si c'est le seul problème que vous avez, vous pouvez passer à autre chose.

La présidente: Qu'en est-il du fardeau de la preuve lui-même, monsieur Weigel? Est-ce quelque chose de trop exigeant pour les candidats? Croyez-vous qu'imposer un tel fardeau à un candidat se trouvant dans une telle situation représente une violation de la Charte?

M. Weigel: À l'étape préliminaire?

La présidente: Oui.

M. Weigel: D'aucuns diront que toute la procédure préliminaire constitue en soi un violation de la Charte mais, en ce qui concerne le fardeau de la preuve, je ne suis pas prêt à aller jusque-là. Par contre, je n'hésite pas à dire q'une loi obligeant quelqu'un à prouver un fait négatif est une mauvaise loi.

Le sénateur Flynn: Il suffira au candidat de dire qu'il n'est disqualifié par aucun des critères de recevabilité. En fait, il lui suffira de ne rien dire.

M. Weigel: S'il ne dit rien, il n'a pas apporté la preuve exigée par la loi.

Le sénateur Flynn: À mon avis, il n'est pas du tout nécessaire qu'on l'interroge là-dessus.

M. Weigel: Telle que la loi est rédigée, si quelqu'un doit prouver . . .

Le sénateur Flynn: Il n'y a rien à prouver. Il suffit de dire qu'on n'est pas disqualifié par les critères énoncés aux paragraphes a), b), *c*), etc.

La présidente: Veuillez laisser M. Weigel terminer son argumentation.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je fais, mais je n'ai encore rien entendu qui m'ait convaincu.

M. Weigel: Je vais recommencer. Le projet de loi stipule clairement qu'il appartient au candidat d'assumer le fardeau de la preuve, à cette étape. Selon l'article 48.01(1), larevendication de statut n'est pas recevable si le demandeur se trouve dans l'une des situations envisagées. Autrement dit, si le candidat est reconnu par un autre pays, sa demande n'est pas recevable. Si vous me dites qu'il lui suffit de se lever et de dire «Non, je ne le suis pas» pour satisfaire à cette exigence, il est ridicule de l'inclure dans le projet de loi. Par contre, si cet alinéa signifie que le candidat doit fournir une preuve plus solide, par exemple, prouver qu'il n'est pas reconnu par l'Equateur, comment va-t-il le faire? Va-t-il devoir produire des documents de ce gouvernement disant qu'il ne l'a pas reconnu? Cette procédure ne viole pas seulement la Charte, elle viole la logique même. En règle générale, demander à quelqu'un de faire la preuve d'un fait négatif n'est pas acceptable.

Le sénateur Flynn: Si une personne demande un permis de conduire et qu'on lui demande si elle souffre du diabète, par exemple, il lui suffit de dire non. Quelle est la différence?

[*Text*]

Mr. Weigel: I do not think that the legislation covering driver's licences mentions that the applicant has the burden of proving that he is not sick.

Senator Flynn: The applicants in that case certainly have to answer those questions.

Mr. Weigel: If the burden of proof were reversed, the applicant could still be asked whether he was recognized by Ecuador, Peru or wherever.

Senator Flynn: And the applicant could simply say "No".

Mr. Weigel: But in terms of where the burden of proof lies, it merely says—

Senator Flynn: Simply look at the procedure that is set out in the proposed legislation.

Senator Nurgitz: Does the Department of National Health and Welfare not ask the same questions? Are those questions not asked in the same negative fashion? That department asks a number of questions relating to illnesses.

Mr. Weigel: But the applicant in that case does not have the burden of proving that he does not have diabetes.

Senator Nurgitz: So the applicant can say that he does not, and he does not have to prove that he has.

Senator Flynn: Unless the department has evidence to the contrary. If the department said that it had evidence to the contrary, then the applicant is in a poor situation. The applicant's response is accepted unless there is counter evidence.

Mr. Weigel: The other question, of course, is what is the standard of proof for this burden of proof. Is it probability or reasonable doubt?

The Chairman: It is simple denial, I would think.

Senator Nurgitz: These are not criminal proceedings. They lo not have to prove beyond a reasonable doubt.

The Chairman: A simple denial should be sufficient, and hen the burden would shift to the department in that case, nd the department would have to say "But we have a docuıent that shows you were accepted". In the first instance I ould agree that simple denial is sufficient to shift the burden.

Mr. Weigel: You are probably right that eventually the law ill be applied in that manner, but I predict that there will be period of time before this is appealed to the Federal Court ıring which the law will not be applied in that way.

Then there is the question of the right to remain in Canada ıvered in clause 3 of the bill. That joins the question of the ɔnvention refugee to the exclusion part of the Immigration ɔt. The new subsection 4(2.1) states, in part:

> —a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

[*Traduction*]

M. Weigel: Je ne sache pas que la loi sur les permis de conduire stipule que le candidat doive prouver qu'il n'est pas malade.

Le sénateur Flynn: Mais il doit bien répondre à ce genre de questions.

M. Weigel: Si le fardeau de la preuve était renversé, on pourrait toujours demander au candidat s'il a été reconnu par un pays quelconque, comme l'Equateur ou le Pérou.

Le sénateur Flynn: Et il lui suffirait de dire non.

M. Weigel: Mais si on établit le fardeau de la preuve autrement, . . .

Le sénateur Flynn: Examinez simplement la procédure prévue dans le projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Le ministère de la Santé et du Bien-être ne pose-t-il pas des questions semblables? Et le candidat ne doit-il pas y répondre par la négative? Le ministère pose des questions sur les maladies.

M. Weigel: Certes, mais il n'est pas obligé de faire la preuve qu'il n'a pas le diabète.

Le sénateur Nurgitz: Il lui suffit de dire qu'il ne l'a pas, il n'a pas à le prouver.

Le sénateur Flynn: Sauf si le ministère a des informations contraires. Évidemment, dans ce cas, le candidat se trouve dans une situation très difficile.

M. Weigel: L'autre question qui se pose est de savoir quelle est la nature de la preuve qu'il faudra établir. Faudra-t-il aller au-delà de tout doute raisonnable ou se contenter du principe de probabilité?

La présidente: À mon sens, il suffira d'un simple déni.

Le sénateur Nurgitz: Il ne s'agit pas d'une procédure pénale. Il ne s'agit aucunement de demander au candidat de faire le preuve au-delà de tout doute raisonnable.

La présidente: Il suffira au candidat de répondre par la négative, ce qui signifie qu'il appartiendra alors au ministère de prouver le contraire, s'il le veut. Autrement dit, le ministère devra dire: «Mais nous avons ici un document qui prouve que vous avez été accepté». En fin de compte, il suffira au candidat de répondre non pour transférer ailleurs le fardeau de la preuve.

M. Weigel: Vous avez probablement raison de dire que la loi finira par être appliquée de cette manière mais j'estime qu'elle ne le sera pas tout de suite, pendant que des appels resteront en souffrance devant la Cour fédérale.

Examinons également la question du droit de rester au Canada, au titre de l'article 3 du projet de loi. Cette question relie la notion de réfugié au sens de la convention aux dispositions d'exclusion de la Loi sur l'immigration. Le nouvel alinéa 4(2.1) parle notamment d'une personne qui:

> . . . à été déclarée coupable d'une infraction prévue par une Loi du Parlement:

[*Text*]

(a) more than six months has been imposed; or

(b) five years or more may be imposed.

The spirit of the whole refugee business is that the receiving country has some rights to remove people if they are a danger to national security or if they have committed serious crimes; but the spirit of the Convention is that one should also balance the seriousness of the persecution with the seriousness of the crimes.

On paper one can say that that is fine, but we know that in our criminal justice system one of the tenets is that judges have a wide latitude in sentencing. They can sentence according to the circumstances of the case. That is the way things are done in Canada. Hence our Criminal Code has severe penalties for offences for which, in practice, people receive suspended sentences or two-day jail sentences.

I took the liberty of going through the Criminal Code and looking at some of the offences that warrant sentences of five years or more, potentially, and anyone who is familiar with the criminal justice system knows that these people never receive maximum penalties. For perjury, the maximum sentence is 14 years; for theft over $200 the maximum penalty is ten years; for fraudulently taking cattle, the maximum sentence is five years; for charging a criminal interest rate, the maximum penalty is five years; for simple assault—that is an assault that does not cause bloodshed or injury—the maximum sentence is five years; for simple possession of a narcotic, the maximum sentence is seven years; for issuing an NSF cheque in excess of $1,000, the maximum sentence is ten years; for being unlawfully in a dwelling house, the maximum sentence is ten years.

Senator Nurgitz: Surely this is a method of trying to say "We need this for serious crimes".

Mr. Weigel: But the method is inappropriate. I have no quarrel with the words "more than six months has been imposed", but the words "five years or more may be imposed", simply takes into consideration the nature of the crime without taking into consideration the facts. The sentencing judge in the matter may not have looked upon it as being a serious crime; so the person may have received a suspended sentence or a two-day jail sentence or a fine.

Senator Flynn: They are all rather serious crimes.

The Chairman: Mr. Weigel, I have the *Annotated Immigration Act of Canada, 1986* before me. I see that the present subsection 4(2) of the act contains those same provisions.

Mr. Weigel: Not the five years.

The Chairman: It says "Five years or more may be imposed".

Mr. Weigel: Are you referring to expulsion of refugees or expulsion of permanent residents?

[*Traduction*]

a) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été infligée;

b) soit qui est passible d'au moins cinq ans de prison.

L'esprit de la législation sur les réfugiés est que le pays d'accueil a le droit de refouler certaines personnes qui peuvent constituer un danger pour la sécurité nationale ou avoir commis des crimes graves, mais à condition que la rigueur des poursuites soit proportionnelle à la gravité du crime.

Tout cela peut paraître très équilibré sur le papier, mais nous savons parfaitement que l'un des principes fondamentaux de notre système pénal est que les juges bénéficient d'une latitude considérable en matière de sentence. Ils peuvent déterminer la sentence en tenant compte des circonstances particulières de chaque accusé. C'est comme cela que se font les choses au Canada. Donc, si certaines infractions sont passibles de peines extrêmement rigoureuses d'après notre Code criminel, en pratique, certains des inculpés peuvent se voir infliger une peine avec sursis ou une peine d'emprisonnement de deux jours seulement.

J'ai pris la peine d'examiner, dans le Code criminel, quelles infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus alors que nous savons pertinemment que les personnes qui commettent ces infractions ne reçoivent jamais ces peines maximales. Pour le parjure, la peine maximale est de 14 ans; pour un vol de plus de 200 $, de dix ans; pour la prise frauduleuse de bestiaux, de cinq ans; pour l'imposition d'un taux d'intérêt criminel, de cinq ans; pour des voies de fait simples, c'est-à-dire ne causant pas de blessures ou de lésions corporelles, de cinq ans; pour la possession simple de stupéfiants, de sept ans; pour l'émission d'un chèque sans provision de plus de 1 000 $, de dix ans; pour la présence illégale dans une maison d'habitation, de dix ans.

Le sénateur Nurgitz: Mais il est évident qu'il s'agit ici de prévoir quelque chose pour les crimes graves.

M. Weigel: Dans ce cas, la méthode proposée est inappropriée. Je n'ai rien contre le cas d'une «peine d'emprisonnement de plus de six mois», mais je ne peux pas accepter celui d'une peine «d'au moins cinq ans de prison» sans que l'on puisse tenir compte de la nature du crime et des circonstances l'ayant entouré. Le juge appelé à statuer dans une affaire de cette nature peut fort bien avoir considéré qu'il ne s'agissait pas d'un crime grave. Il peut fort bien avoir infligé à l'auteur une peine avec sursis, une peine d'emprisonnement de deux jours, ou simplement une amende.

Le sénateur Flynn: Mais ce sont tous des crimes relativement graves.

La présidente: M. Weigel, j'ai sus les yeux la version annotée de la Loi sur l'immigration de 1986, dont l'article 4(2) contient exactement les mêmes dispositions.

M. Weigel: Pas celle concernant une peine de cinq ans.

La présidente: Je lis: «Cinq ans ou plus».

M. Weigel: S'agit-il de l'expulsion de réfugiés ou de l'expulsion de résidents permanents?

[*Text*]

The Chairman: I do not want to go through the list cited here, Mr. Weigel, but I think it would be worthwhile for you to look at it. I see that one applicant claimed refugee status and another was determined to be a Convention refugee.

I agree that "five years or more may be imposed", offers too wide a latitude, but, nevertheless, that is in the law. I would not be surprised if there were some judgments rendered on that. It might be useful if we could find something more definitive on that particular section.

Mr. Weigel: There is a recent Supreme Court judgment in that regard. I am not a criminal lawyer, and I have trouble recalling the names of cases, but a recent decision was handed down which declared that the minimum sentence for drug trafficking was unconstitutional because it did not look at the circumstances of the case.

Senator Nurgitz: That was the seven-year protracted.

Mr. Weigel: Yes. In a sense, this is similar—well, it is even worse, because the judge did look at the circumstances of the case. In this situation a person is automatically brought in because of what he might have been sentenced to. In other words, this looks at the seriousness of the crime from the point of view of the particular offence, but not from the point of view of what was judged to have actually happened by the competent criminal authority. I think there could be a similarity to the seven-year minimum sentence for drug trafficking.

The Chairman: There could be.

It has just been pointed out to me by the committee's legal counsel that the current section and the proposed section deal with the right to remain in Canada and that there is a much tighter standard, if you will, under the other section.

Mr. Weigel: Yes, refoulement.

The Chairman: Yes, for those who might be expelled from Canada to their country of origin.

Mr. Weigel: Yes, to send somebody back to their country of origin.

Regarding simple assault, if someone gets into one fight and does not cause bloodshed, that person could be given a suspended sentence; yet that person would have lost his or here right to remain in Canada. Should it be that automatic?

Senator Flynn: Are you serious when you say "his or her right"? They are asking to be admitted to Canada and to stay in Canada. That is not a right. No one has the right to come to Canada and remain in Canada, except Canadian citizens or landed immigrants. We do not speak of rights in the case of immigrants or refugees.

Mr. Weigel: For an immigrant, clearly, yes, we do, and once someone is given refugee status he does have certain rights.

Senator Flynn: They have the right to apply; they do not have the right to stay.

Mr. Weigel: What I am looking at is the boundary of those rights.

[*Traduction*]

La présidente: Je ne vais pas lire toute la liste ici, M. Weigel, mais je pense que vous auriez intérêt à l'examiner. Je vois qu'un candidat avait demandé le statut de réfugié et qu'on avait décidé, pour un autre qu'il était un réfugié au sens de la Convention.

Je suis d'accord pour dire que les termes «qui est passible d'au moins cinq ans de prisons» offrent trop de latitude, mais il n'en reste pas moins que c'est ce qui est dans la Loi. Je ne serais pas surprise que certains jugements aient été rendus à ce sujet. Il serait peut-être utile d'obtenir des informations plus sûres là dessus.

M. Weigel: Il y a eu récemment un arrêt de la Cour suprême à ce sujet. Je ne suis pas spécialisé en droit criminel et je ne me souviens plus des références de l'affaire en question mais je sais qu'un arrêt récent a conclu que la peine minimale prévue pour les cas de trafic de drogues est incostitutionnelle parce qu'elle ne tient pac compte des circonstances.

Le sénateur Nurgitz: C'était la peine de sept ans.

M. Weigel: C'est cela. Cette situation est semblable. De fait, elle est encore pire car, dans ce cas-là, le juge avait tenu compte des circonstances. Ici, le cas de la personne serait automatiquement réglé en tenant compte de la peine qu'elle aurait pu se voir infliger. Autrement dit, on tient compte de la gravité du crime en se fondant sur sa définition même, et non sur sa nature spécifique, telle qu'elle a été jugée par des autorités compétentes. La situation est assez semblable à la peine minimale de sept ans pour trafic de drogues.

La présidente: Ça se peut.

Notre conseiller vient de me préciser que l'article actuel et l'article proposé traitent du droit de rester au Canada, et qu'il y a des critères beaucoup plus rigoureux dans l'autre article.

M. Weigel: Concernant le refoulement.

La présidente: C'est cela, concernant les personnes qui pourraient être refoulées dans leur pays d'origine.

M. Weigel: C'est cela.

En ce qui concerne les voies de fait simples, une personne impliquée dans une bagarre ne causant aucune lésion peut se voir infliger une peine avec sursis, mais il n'empêche qu'elle aura perdu le droit de rester au Canada. Cela devrait-il être aussi automatique?

Le sénateur Flynn: Êtes-vous sérieux lorsque vous dites qu'elle aura perdu «le droit»? N'oubliez pas que ce sont des personnes qui demandent à entrer et à rester au Canada. Il n'y a absolument aucun droit là-dedans. Personne n'a le droit de venir au Canada et d'y rester, sauf les citoyens canadiens et les immigrants reçus. Lorsqu'on parle d'immigrants ou de réfugiés, on ne parle aucunement de droit.

M. Weigel: Si, un immigrant a certains droits, tout comme quelqu'un qui obtient le statut de réfugié.

Le sénateur Flynn: Les candidats ont le droit de présenter une demande, ils n'ont pas le droit de rester.

M. Weigel: Ce que j'essaie, c'est d'analyser l'application ultime de ce droit.

[*Text*]

Senator Flynn: It is not a "right".

Mr. Weigel: I agree that it is certainly not an unlimited right.

Senator Flynn: It is not a right, at all.

Mr. Weigel: In any event, whether or not it is a right looking at the automatic imposition of five years or more, it brings in its train a great deal of infractions which, in their committal, would be quite minor.

Senator Nurgitz: Would you comment on the difference between the proposed section and the predecessor section? The proposed section says "and the minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada".

Counsel to the committee have told us that that is a vast improvement over the existing law, which just says that the person "ought not to remain in the country". I am referring to section 55 of the act.

Mr. Weigel: Could you rephrase the question?

Senator Nurgitz: The amendment would read "and the minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada." Is that not an improvement over the existing law? The existing law reers to anyone who arrives in Canada seeking refugee status and has been sentenced to six months or more, or sentenced on an offence for which he is liable to receive five years or more; and then there is a third provision which says "and the minister is of the opinion that that person constitutes a threat to the security of Canada".

Mr. Weigel: Adding that would definitely be an improvement because that would bring it into accord with the Geneva Convention.

Senator Nurgitz: I did not mean to interrupt, but I wanted to bring that up now because I thought you raised that in terms of that being a reason to not pass Bill C-55. In fact, I now hear you saying that that is an improvement over the existing law.

Mr. Weigel: The whole question of security can be used in this area as a scarecrow. In terms of expelling somebody without mentioning that, or adding another condition, I have to say that if you add another condition which, therefore, restricts the ease of refoulement of a refugee, clearly that is better. It may not be perfect, and in the application of it there may be many problems; but just to add an extra condition is clearly an improvement.

Senator Nurgitz: It is improved.

Mr. Weigel: Yes. And it imposes another burden on the department, speaking of burdens.

Senator Nurgitz: Yes.

The Chairman: We apologize for sidetracking you. Please proceed with your original presentation.

Mr. Weigel: The proposed section 71.2(1) deals with the application for determination of cessation of refugee status. This is found on page 35 of the bill. Once someone is accepted as a refugee, that person can apply for landed immigrant status, and one would hope that that person would do that in short order. That person then proceeds to another status. In

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas un «droit».

M. Weigel: Je reconnais que ce n'est certainement pas un droit illimité.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas un droit du tout.

M. Weigel: Quoi qu'il en soit, que ce soit un droit ou non, cette question d'une peine d'au moins cinq ans de prison touche un nombre considérable d'infractions qui pourraient fort bien être tout à fait mineures.

Le sénateur Nurgitz: Quelle comparaison faites-vous entre l'article proposé et l'article actuel? Dans l'article 3 du projet de loi, on parle du cas où . . . le Ministre est convaincu que la personne constitue un danger pour la sécurité du Canada.

Notre conseiller nous dit que cela constitue une amélioration remarquable par rapport à la loi actuelle, qui dit simplement que la personne «ne devrait pas rester au pays». Je parle ici de l'article 55 de la loi.

M. Weigel: Pourriez-vous reformuler votre question?

Le sénateur Nurgitz: L'amendement parle du cas où le Ministre est d'avis que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale. Cela ne constitue-t-il pas une amélioration par rapport à la loi actuelle? Celle-ci parle d'une personne demandant le statut de réfugié au Canada et ayant été condamnée à une peine de six mois ou plus ou ayant été passible d'une peine de cinq ans ou plus. Il y a ensuite une troisième disposition concernant le cas où le Ministre est d'avis que la personne constitue une menace pour la sécurité du Canada.

M. Weigel: Cela serait manifestement une amélioration, puisque ce serait conforme à la Convention de Genève.

Le sénateur Nurgitz: Je ne voudrais pas vous interrompre mais je croyais que vous aviez soulevé ce problème en disant que cette disposition est inacceptable. Or, vous dites maintenant que ce serait une amélioration par rapport à la loi actuelle.

M. Weigel: La notion de sécurité nationale peut être utilisée de manière tout aberrante et je suis donc tout à fait en faveur de ce qui peut restreindre l'invocation de ce facteur pour refouler un réfugié. Ce n'est peut-être pas parfait, et cela posera peut-être des problèmes au plan pratique, mais cela constitue une amélioration.

Le sénateur Nurgitz: C'est une amélioration?

M. Weigel: Oui. Cela impose un autre fardeau au ministère.

Le sénateur Nurgitz: Certes.

La présidente: Veuillez nous excuser d'avoir interrompu votre exposé. Vous pouvez continuer.

M. Weigel: Le nouvel article 72.2(1) concerne la demande d'annulation du statut de réfugié. Toute personne ayant obtenu le statut de réfugié au Canada peut ensuite demander le statut d'immigrant reçu, et on peut espérer qu'elle le fera rapidement. Cela signifie que cette personne obtient un autre statut.

[*Text*]

practice, the cessation of refugee status may not come up that often.

It takes a number of years for the civil strife, turmoil and persecution to build up before a person actually leaves the country of origin. A member of the Refugee Advisory Committee recently said that the situation has improved in El Salvador over the past few months, but people who have been suffering for many years are not as optimistic about how quickly things turn around.

There has been a peace treaty signed in Sri Lanka, but the people there are not too optimistic about that. The cessation business would make me nervous, in general, although the bill says that refugees can proceed to make application for landed immigrant status fairly quickly. As I said, that should not happen that often.

It is difficult to prove that a situation has improved in one's country of origin. It is actually unusual for things to change that quickly. Sri Lanka is a perfect example of that. There are different conditions in Sri Lanka now from three years ago, but, on the other hand, it is still a very unsafe place for many people.

One can only agree with the objective of the proposed section 71.2(1). In other words, this is a motherhood thing and we do not want fraudulent misrepresentation, and so forth.

My first comment is that one should recognize that if someone has decided to leave his country, it is usually because something bad has taken place in that country. If people come from countries where the minister does not think there are any problems, it does not matter what those people say, they will not be given refugee status. This is clearly confined to people coming from countries where there is at least a plausible case that there are problems.

Someone who comes here is then subjected to new procedures. He is basically stripped of his refugee status and must go through a hearing. There should be built-in safeguards in the legislation so that this is rarely done.

The Chairman: The proposed section 71.2(2) is fairly stringent. The minister would have to allege that the determination of refugee status was obtained "by fraudulent means or misrepresentation, suppression or concealment of any material fact." I think those are important elements.

Mr. Weigel: Absolutely. I quibble over two words. The proposed section 71.2(3) states, in part:

> —if the Chairman is satisfied that evidence exists that, if it had been known to the Refugee Division, could have resulted in a different determination.

The word "could" is very broad. The words "could have resulted" may mean one chance in ten.

The Chairman: Mr. Weigel, surely that is as far as the chairman can determine at that point without having all of the evidence brought in. I would assume the procedure would be that the person making the application would set out in the application some grounds for alleging that the determination was achieved fraudulently, but the Chairman of the Refugee

[*Traduction*]

En pratique, il devrait y avoir fort peu de personnes demandant l'annulation du statut de réfugié.

Il faut plusieurs années de guerre civile, de troubles publics et de persécutions pour qu'une personne en arrive à prendre la décision de quitter son pays d'origine. Un membre du Comité consultatif des réfugiés a récemment déclaré que si la situation s'était récemment améliorée au Salvador, les personnes qui en avaient souffert pendant de nombreuses années restaient quand même fort peu optimiste quant à l'avenir.

Un traité de paix a été signé au Sri Lanka, mais les citoyens de ce pays restent également peu optimistes. Voilà pourquoi cette possibilité de demande d'annulation m'inquiète, même si le projet de loi prévoit que les réfugiés pourront assez rapidement demander le statut d'immigrant. Comme je l'ai dit, ces demandes devraient être assez rares.

Il est difficile de prouver que la situation s'est améliorée dans un pays donné. De fait, il est rare que les choses changent très rapidement, et le Sri Lanka en est un exemple parfait. La situation qui y prévaut aujourd'hui n'est plus la même qu'il y a trois ans, mais le pays n'en est pas plus sûr pour autant, pour de nombreuses personnes.

Le but visé par le nouveau paragraphe 71.2(1) est certes louable, et il est bien évident que nous ne voulons pas que des personnes puissent obtenir le statut par des moyens frauduleux, par exemple.

J'estime toutefois que nous devrions admettre que, si quelqu'un a décidé de quitter son pays, c'est probablement parce que quelque chose de mal s'y est passé. S'il s'agit de personnes venant de pays dans lesquels le ministre ne pense pas qu'il y a des problèmes, peu importe ce qu'elles diront, elles n'obtiendront pas le statut de réfugié. Les cas qui nous intéressent sont donc clairement ceux de personnes venant de pays leur ayant vraiment causé des difficultés.

Si on envisage de pouvoir priver ces personnes de leur statut de réfugié et de leur imposer de nouvelles audiences, il faudrait prévoir des mesures de sauvegarde, pour que cela ne puisse se faire que rarement.

La présidente: L'article 71.2(2) est relativement rigoureux à cet égard, puisque le ministre serait obligé d'affirmer que le statut de réfugié a été obtenu «par des moyens frauduleux, par une représentation erronée d'un fait important ou par la suppression ou la dissimulation de faits substantiels». Ce n'est pas négligeable.

M. Weigel: Certes, il y a seulement deux mots qui m'embêtent. Au paragraphe (3), on dit que:

> . . . le président peut l'accorder s'il est convaincu qu'il existe des éléments de preuve qui, portés à la connaissance de la Section du statut, auraient pu modifier la décision.

Parler d'éléments qui «auraient pu» est très général et signifie que, dans un cas sur dix . . .

La présidente: Mais il faut bien prévoir quelque chose de cette nature si on ne veut pas obliger le président à reprendre toute la procédure de dépôt de la preuve. Je suppose que la personne présentant la demande devra indiquer dans celle-ci les raisons pour lesquelles elle affirme que le statut a été obtenu par des moyens frauduleux, et que le président de la

[*Text*]

Division is not going to make a determination himself. He will wait until all of the evidence is in. All he needs is a *prima facie* case.

Mr. Weigel: But the procedure itself will submit someone to a fairly harsh set of circumstances, and will mean basically trying the whole case over again. All I would say to you, Madam Chairman, is that I think the word "could" is too broad at that stage and perhaps it should be something like, for instance, "would". "Could" leaves it much too broad. If you say that it could have happened, there is a one-in-ten chance—

The Chairman: You could say "might have happened".

Mr. Weigel: "Could" and "might" would be equally too broad, something which would make it more probable. To leave the bare word "could" leaves it much too open.

Senator Flynn: If you apply to the Supreme Court for leave to appeal and you say that leave is granted only if you are sure you are going to thwart the judgment, it is nonsense.

The Chairman: I think this is a question of semantics, and perhaps we should do a little study on the wording.

Senator Flynn: You may have a study but I don't think it is worth it.

Mr. Weigel: Prior to the Singh decision, and as confirmed by the Supreme Court in the Koniatowski case, an earlier immigration refugee case in the Supreme Court where they were analyzing the meaning of the Immigration Act, when the Immigration Appeal Board studied the applications re: determination to decide if they would allow it to proceed to an oral hearing, the language used in the Immigration Act was "if it would have a chance of being granted."

Senator Flynn: If you say they have a chance, that is something else.

Mr. Weigel: The Supreme Court analyzed that language in a case two or three years prior to the Singh decision—

The Chairman: We will check it. We will look it up.

Mr. Weigel: —and they said it meant more than 50 per cent.

There is another question involved in this. At the actual hearing the minister can bring new evidence to say, "If we had had this evidence at the original hearing you would not have been accepted as a refugee."

Senator Flynn: What is wrong with that?

Mr. Weigel: Here I would read section 71.3(5):

> The Refugee Division may reject an application under subsection 71.2(2) that is otherwise established if it is of the opinion that, notwithstanding that the determination was obtained by fraudulent means or misrepresentation, suppression or concealment of any material fact, there was other sufficient evidence on which the determination was or could have been based.

As it is written there it is almost contradictory, because leaving "there was other sufficient evidence" in the past tense is

[*Traduction*]

section du statut ne va pas prendre la décision lui-même. Il va attendre qu'on lui fournisse toutes les preuves pertinentes.

M. Weigel: Mais la procédure signifie que le candidat va se retrouver dans une situation très difficile et, en fin de compte, que son procès va recommencer complètement. Tout ce que je veux dire, madame la présidente, c'est que l'expression «auraient pu» est trop générale et qu'il faudrait la remplacer par quelque chose d'un peu plus restrictif. Peut-être faudrait-il éliminer le mot «pu» . . .

La présidente: On pourrait parler de choses qui se sont effectivement produites?

M. Weigel: Ce serait encore très général. Sous sa forme actuelle, l'article donne trop de possibilités.

Le sénateur Flynn: Si vous demandez à la Cour suprême l'autorisation de vous porter en appel et que vous dites que cette autorisation ne devrait être accordée que si on est certain qu'elle va aboutir à casser le jugement, ça ne tient pas debout.

La présidente: C'est peut-être une simple question de sémantique sur laquelle nous devrions réfléchir.

Le sénateur Flynn: On peut y réfléchir, mais je ne crois pas qu'il en vaille la peine.

M. Weigel: La Loi sur l'immigration prévoyait qu'une demande de réexamen serait traitée au cours d'une audience orale si elle avait une chance d'être acceptée; c'était en tout cas la situation avant l'arrêt Singh, et elle avait été confirmée par la Cour suprême dans l'arrêt Koniatowski, entre autres.

Le sénateur Flynn: S'il y a une chance, c'est autre chose.

M. Weigel: La Cour suprême a examiné ce texte deux ou trois ans avant l'arrêt Singh . . .

La présidente: Nous devrons vérifier.

M. Weigel: . . . et elle a dit qu'il fallait qu'il y ait plus de 50 pour cent de chances.

Ce qui soulève un autre problème. Lors de l'audience, le ministre peut présenter de nouvelles informations en disant que la demande de statut n'aurait pas été acceptée si elles avaient été disponibles lors de la première audience.

Le sénateur Flynn: Qu'y a-t-il de mal à cela?

M. Weigel: Voici ce que dit le paragraphe 71.3(5):

> La section du statut peut rejeter toute demande bien fondée au regard de l'un des motifs visés au paragraphe 71.2(2) si elle estime par ailleurs qu'il reste suffisamment d'éléments justifiant la reconnaissance du statut.

Cet article est presque contradictoire car il laisse entendre que les moyens frauduleux utilisés pour obtenir la reconnais-

[*Text*]

almost saying, "Okay, there was misrepresentation but it wasn't really material" in the sense that even if you misrepresented something it was so minor that it would not have changed the whole situation.

Senator Flynn: Could not the Court of Appeal proceed in those cases where there was an error in law which did not affect the verdict? I think it is in your favour. I would not criticize that if I were in your position.

Mr. Weigel: My point is that as it is drafted now it is almost redundant. If somebody applies for immigrant status and misrepresents a material fact, would it make a difference in the whole balance? All I would say on this point is that there should be some opening, because obviously this hearing is going to be some time after the original conditions, to allow the refugee—and at that point his status is refugee, potentially to be stripped of that status—to also bring in new evidence. The way it is now drafted, it says if "there was other sufficient evidence". It is in the past tense, meaning at the time of the original application. The way I read this—

Senator Flynn: Well, it is not the way I read it.

Mr. Weigel: —the minister could bring new evidence as to whether or not there were misrepresentations, false things, et cetera; but the rest of the facts, the transcript, stay frozen in time as they were at the time of the original application. If a case is going to be reopened like that, it should be open to the refugee to bring new evidence, if he wishes, that he is a refugee at the time—

Senator Flynn: The way I read it he can.

Mr. Weigel: Pardon me?

Senator Flynn: I say that the way I read it this can be done by the refugee or the applicant. I have no doubt about this. There is no limitation at all.

Mr. Weigel: But it is not "there is". It says if "there was". "There was" means at the time of the original hearing. I would request the committee to have another look at this because it seems to me that the way it is written now the facts which make the person a refugee are frozen as of the time of the original hearing, because the bill says " . . . there was other sufficient evidence on which the determination was or could have been based." It is making a decision now about what would have happened in the past.

The Chairman: Honourable senators, we have another witness who was supposed to commence at 10 o'clock. It is now 10 o'clock but I don't want to cut Mr. Weigel off if he has something else to say.

Mr. Weigel: I have one last point.

The Chairman: All right.

Mr. Weigel: My last point refers to judicial review by the Federal Court and the Supreme Court. As I am sure you are aware, Bill C-55 with respect to review by the Federal Court has basically put in provisions which block access to the Federal Court, or restrict access to the Federal Court, not only in refugee matters but in all immigration-related matters, not only in section 28 applications from the board but also section

[*Traduction*]

sance du statut n'avaient en fait qu'une importance mineure, puisqu'il reste suffisamment d'éléments justifiant la reconnaissance.

Le sénateur Flynn: La Cour d'appel ne pourrait-elle pas intervenir dans les cas où il y aurait eu une erreur de droit ne modifiant pas la décision? À mon avis, cet article va dans le sens que vous voulez. Si j'étais vous, je ne le critiquerais pas.

M. Weigel: Tout ce que je veux dire, c'est qu'il est pratiquement inutile. Si quelqu'un demande le statut d'immigrant et présente un fait important de manière erronée, cela fera-t-il une différence, en fin de compte? Tout ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait laisser une certaine possibilité de présentation de nouvelles informations, étant donné que l'audience pourra se tenir assez longtemps après la première décision. Le texte actuel concerne suffisamment d'autres informations au passé, c'est-à-dire au moment où la demande avait été présentée. Selon mon interprétation . . .

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas comme cela que je l'interprète.

M. Weigel: Le ministre pourrait présenter de nouvelles informations sur des moyens frauduleux, des informations erronées, etc., mais toutes les autres informations considérées à l'origine resteraient immuables. À mon sens, si on veut rouvrir le dossier de cette manière, il faut également permettre au réfugié de présenter lui aussi de nouvelles informations, s'il le souhaite.

Le sénateur Flynn: Je ne vois pas ce qui l'en empêcherait.

M. Weigel: Vous dites?

Le sénateur Flynn: Je dis que ce paragraphe ne l'en empêchera pas du tout. Je n'ai aucun doute à ce sujet. Il n'y a aucune limite.

M. Weigel: Mais on ne parle pas des informations au moment considéré, on parle des informations au moment de l'audience d'origine. Je crois que le comité devrait examiner sérieusement ce paragraphe pour veiller à ce que le réfugié puisse lui aussi présenter de nouvelles informations, s'il y a lieu. À mon avis, ce n'est pas garanti. Le paragraphe permet de prendre une décision maintenant au sujet d'informations fournies dans le passé.

La présidente: Je ne veux pas vous interrompre, monsieur Weigel, mais nous devions entendre un autre témoin à 10 heures.

M. Weigel: J'ai presque terminé.

La présidente: Bien.

M. Weigel: Ma dernière remarque porte sur la procédure de révision judiciaire par la Cour fédérale et par la Cour suprême. Comme vous le savez, au sujet de la révision par la Cour fédérale, le projet de loi C-55 comporte des dispositions bloquant l'accès à cette Cour, ou le limitant, non seulement sur les questions concernant les réfugiés mais aussi sur toutes les questions d'immigration, et non seulement en ce qui concerne les deman-

[*Text*]

18 applications. I submit to you that this is a dangerous precedent in Canadian law, in administrative law generally, to have this sort of provision. I would also submit to you that I don't think there is any demonstrated need for this because, first of all, you can only have a section 28 application when you don't have an appeal or other recourses. So, in refugee cases, where it is claimed there is abuse of the Federal Court—with what validity, I don't know—the fact of appealing to the Federal Court on leave means that you can't make a section 28 application to the Federal Court because you can't go to the Federal Court under two hats. You can't make an appeal to the Federal Court and, at the same time, take a section 28. That is just a basic application of the Federal Court Act.

Given that you have an appeal to the Federal Court—and there are problems with that in terms of whether that is the best place to have your appeal of these cases—there will be no section 28 application in refugee cases because they will all be under appeal. Any section 28 application would be thrown out instantly for the mere reason that the Federal Court would not have jurisdiction to entertain it under that guise because it is already entertaining it under the appeal.

Senator Flynn: I didn't get that last part. It is because they are already where?

Mr. Weigel: I believe that the Federal Court Act provides that you can seek judicial review under section 28 to the Federal Court of Appeal only if you don't have an appeal elsewhere. If you have an appeal to the Federal Court, you can't take a section 28 to the Federal Court. You can't do both.

Senator Flynn: The way I read section 83 is that you make an application under sections 18 or 28 of the Federal Court Act. The only problem is that you have to make an application for leave to appeal, but it does not exclude the appeal. It requires only that you make an application. I don't see that if you provide for an application under sections 18 or 28 that these appeals are denied in any way by the provisions of the legislation.

Mr. Weigel: If I could come back to that in a minute, just in terms of volume I would submit to you that in the straight immigration cases, other than refugee cases—and this applies to all immigration matters—there is no justification in terms of volume, of abuse or anything else for sections 18 and 28 immigration applications. So why is this being done?

Senator Flynn: Do you want to appeal *de plano*?

Mr. Weigel: That's not what I am saying.

Senator Flynn: Then what are you saying?

Mr. Weigel: Take any other matter which is under the purview of the Federal Court, the Trial Division or the Appeal Division, and imagine any area which anyone here is familiar with—federal labour law, tax law, marine law, the CRTC, whatever—and think whether this is a precedent you would like to see in that type of matter. I presume the argument of the Immigration Commission would be that there is justification because of abuse; but what I am saying to you is that, in terms of the non-refugee question, that argument just doesn't

[*Traduction*]

des au titre de l'article 28 mais aussi celles relevant de l'article 18. J'estime que c'est un dangereux précédent en droit administratif. D'autre part, cela n'est pas nécessaire, puisqu'on ne peut présenter de demande au titre de l'article 28 que si l'on n'a pas d'autre possibilité d'appel ni d'autre recours. Dans les affaires de réfugiés où on prétendrait que l'on abuse de la Cour fédérale, le fait d'interjeter appel devant cette Cour ne permet pas d'introduire en même temps une procédure au titre de l'article 28 devant la même Cour. Lorsqu'il s'agit de la Cour fédérale, on ne peut entamer qu'une seule procédure.

Comme il y a une possibilité d'appel devant la Cour fédérale, et je précise que cela pose également des problèmes car je ne suis pas certain que ce soit la meilleure procédure pour se porter en appel, il ne sera pas possible d'entamer une procédure au titre de l'article 28. Toute procédure intentée à ce titre sera immédiatement rejetée pour la simple raison que la Cour fédérale est déjà saisie de la même affaire, dans le cadre d'une procédure d'appel.

Le sénateur Flynn: Je ne saisis pas votre raisonnement.

M. Weigel: La Loi sur la Cour fédérale ne permet de demander une révision judiciaire devant la Cour fédérale d'appel au titre de l'article 28 que si on ne s'est pas porté en appel ailleurs. Si vous vous êtes porté en appel devant la Cour fédérale, vous ne pouvez pas faire la même chose au titre de l'article 28.

Le sénateur Flynn: Si j'interprète bien l'article 83, il permet de présenter une demande au titre de l'article 18 ou de l'article 28. Le seul problème est qu'il faut présenter une demande d'autorisation de se porter en appel, mais cet article n'exclut pas la possibilité d'appel. Il exige simplement qu'on en demande l'autorisation. Je ne vois donc pas en quoi la procédure d'appel peut être rejetée, du fait de ce projet de loi.

M. Weigel: J'y reviendrai dans un instant. À mon avis, dans les affaires d'immigration, aussi bien que dans les affaires des réfugiés, rien ne justifie des demandes au titre de l'article 18 et de l'article 28. Je ne vois donc pas pourquoi on a prévu cette disposition.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire qu'il faudrait se porter en appel «de plano»?

M. Weigel: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Flynn: Que voulez-vous dire?

M. Weigel: Prenez le cas de n'importe quelle affaire portée devant la Cour fédérale, qu'il s'agisse de la Division de première instance ou de la Division d'appel, dans un domaine que chacun connaît bien, par exemple de droit du travail, de droit fiscal, de droit maritime ou du CRTC, et demandez-vous si vous voudriez que s'applique le même genre de procédure. Je suppose que l'argument de la Commission d'immigration sera que cette procédure est justifiée à cause des abus, mais je

[*Text*]

hold because there isn't a large volume of sections 18 and 28 applications.

Senator Flynn: I don't understand what you are really trying to prove. Are you saying that there is no appeal or that there is? Is there an appeal?

Mr. Weigel: There is an appeal.

Senator Flynn: You don't like it before the Federal Court?

Mr. Weigel: That is actually a separate issue to what I am talking about here.

Senator Flynn: Then what are you talking about?

Mr. Weigel: I don't like it before the Federal Court, but that is not what I am talking about here. I am talking about the fact that with respect to any immigration matter, the entire administrative review of the entire Immigration Department has been imposed for section 28, and for section 28 this bill imposes these blocks to access to the Federal Court, blocks which do not exist in the judicial review of any other government department. That's what I am saying.

Senator Flynn: But there is a review here by the refugee division, the immigration division. There is a review already, and then there is the further possibility to go to the Supreme Court.

Mr. Weigel: It is the same thing with the tax court. There are lots of tax reviews, but the Federal Court is there and you can make a section 18 or section 28 application without having to go through all of this nonsense.

Senator Nurgitz: Without leave.

Mr. Weigel: Without leave. If you don't like a decision of the CRTC you can go to the Federal Court, and you don't have to ask for leave.

Senator Flynn: Oh, that's your point?

Mr. Weigel: Yes.

Senator Flynn: Well, that's something else. You would rather be able to inscribe the appeal and gain six months' time, even if the appeal is fruitless.

Mr. Weigel: No, that's not my point.

Senator Flynn: Well, that would be the only advantage you would have.

Mr. Weigel: No, because although this bill deals principally with refugee matters, in this business of the Federal Court this restriction of access to the Federal Court is extended not just to refugee cases but to all immigration matters, the entire judicial review of an entire government department. No other government department, board or commission has this privilege.

Senator Flynn: It is not the same thing at all. The CRTC, for instance, is not the same thing. A decision of cabinet is not the same thing. In this legislation you have a process which is very much detailed. You have already gone through a lot of procedure, and then you have the possibility of going to the Federal Court if you have a good case, but you certainly don't want to have the right to appeal to the Federal Court without

[*Traduction*]

réponds que cet argument n'est pas valable car il n'y a pas beaucoup de demandes au titre de l'article 18 et de l'article 28.

Le sénateur Flynn: Je ne comprends pas ce que vous voulez prouver. Voulez-vous dire que le projet de loi ne permet pas d'appel?

M. Weigel: Non, il y a possibilité d'appel.

Le sénateur Flynn: Ce qui ne vous plaît pas, c'est que l'appel aille devant la Cour fédérale?

M. Weigel: C'est un problème distinct.

Le sénateur Flynn: Quel est donc votre argument?

M. Weigel: Je ne pense pas que l'appel devrait être présenté devant la Cour fédérale, mais ce n'est pas mon argument pour le moment. Mon argument est simplement que ce projet de loi limite l'accès à la Cour fédérale, pour toutes les questions d'immigration relevant de l'article 28, alors que cela ne s'applique pas aux procédures de révision judiciaire dans tous les autres domaines. C'est tout.

Le sénateur Flynn: Mais il y a une possibilité de révision par la section du statut, la section d'immigration. Il y a donc possibilité de révision, à quoi s'ajoute la possibilité de s'adresser à la Cour suprême.

M. Weigel: C'est la même chose que pour les questions fiscales. Il y a beaucoup d'instances en révision de décisions fiscales, et on peut présenter une demande au titre de l'article 18 ou de l'article 28 sans être obligé d'obtenir l'autorisation.

Le sénateur Nurgitz: Sans demander d'autorisation.

M. Weigel: C'est cela. Si une décision du CRTC ne vous plaît pas, vous pouvez aller devant la Cour fédérale, vous n'avez pas à demander d'autorisation.

Le sénateur Flynn: C'est cela votre argument?

M. Weigel: Oui.

Le sénateur Flynn: C'est un autre problème. Vous préféreriez que le candidat puisse se porter en appel et gagner un sursis de six mois, même si l'appel n'a aucune justification.

M. Weigel: Ce n'est pas mon argument.

Le sénateur Flynn: C'est le seul avantage que vous pourriez obtenir.

M. Weigel: Non, car ce projet de loi porte essentiellement sur les questions de réfugiés. Cette limitation de l'accès à la Cour fédérale ne s'applique pas seulement aux affaires des réfugiés mais aussi à toutes les affaires d'immigration. Aucun autre ministère ou organisme public ne jouit d'un tel privilège.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas du tout la même chose. Ce n'est pas la même chose s'il s'agit du CRTC ou d'une décision du cabinet. Dans ce projet de loi, il existe une procédure beaucoup plus détaillée. Le candidat a la possibilité de s'adresser à la Cour fédérale s'il a un bon dossier, mais il n'a certainement pas le droit d'interjeter appel devant la Cour fédérale sans justification, simplement pour obtenir un sursis de six mois.

[*Text*]

any justification and gain a delay of six months by the mere fact of inscribing an appeal.

Mr. Weigel: Fourteen or 15 months ago in a House of Commons committee there was a group from the Department of Immigration, the Canadian Bar Association and other people. It is a frustrating thing in this business. Sometimes we suggest certain amendments to the government to replace something—sort of like a concession—and they take it but they leave the other stuff. An appeal is an alternative to a section 28 application. I was one of the persons who suggested to the department, "If you want to avoid abuse of section 28 applications, make it an appeal on leave." I was one of the persons who suggested that a year and a half ago.

Senator Flynn: And now you are not happy with it.

Mr. Weigel: Well, in the context in which it was suggested, it was within the context of another model, not this model, and it made sense in that model.

Senator Flynn: And it doesn't make sense here.

Mr. Weigel: My other point is that for refugee cases which are described in this bill you end up rightly or wrongly with an appeal to the Federal Court on leave. Fine.' But this bill which is entirely about refugee matters then takes all other immigration matters, non-refugee matters, and also restricts access to the Federal Court, and there is no justification for it.

The Chairman: I think we are going to have to close this part of our hearing this morning.

Senator Hébert: Madam Chairman, I have a question. I would like to come back to something that was said earlier, I think by the chairman, who said that if Bill C-55 became the law it would end Canada's role as a country of first asylum. My question is, first, in what way right now are we a country of asylum, not having a border with any refugee-producing country except maybe in the case of American draft dodgers, but that was an exception? Secondly, in what way would any article of Bill C-55 end our role as a country of first asylum?

Mrs. Third-Tsuchima: I think Canada is a country of first asylum, particularly to central Americans, because in many cases this is the first safe country they can get to. I don't think any of us would feel that Guatemala was terribly safe for Salvadorans, or that Mexico, which does refoule Salvadorans in some cases and doesn't offer them permanent resettlement opportunities, or the United States, which accepts something like 3 per cent of the Salvadoran cases, could be seen as being countries of safe haven. I think that Canada, for many Salvadoran Guatemala refugees, is a country of first asylum.

Senator Hébert: Yes, but most of them would come through the United States unless they fly direct from El Salvador.

Mrs. Third-Tsuchima: Yes, but I don't think the fact that one traverses a country on the way to Canada necessarily means that Canada is not your country of first asylum. The UNHCR recognizes that the refugees in general should have, let us say, certain rights in choosing their asylum country. The

[*Traduction*]

M. Weigel: Lors des audiences du Comité de la Chambre des communes, il y a 14 ou 15 mois, divers témoins, notamment de l'Association du barreau canadien, avaient proposé certaines modifications à ce sujet. J'étais d'ailleurs l'un de ceux qui avaient dit au Ministère qu'il faudrait prévoir une procédure de demande d'autorisation de se porter en appel, pour éviter que l'on abuse des demandes au titre de l'article 28. Le problème quand on propose certaines modifications au gouvernement, c'est qu'il en accepte certaines parties mais qu'il ignore les autres. J'étais l'un de ceux qui avaient fait cette proposition il y a un an et demi.

Le sénateur Flynn: Et maintenant vous n'êtes plus content.

M. Weigel: Parce que j'avais fait cette proposition dans le cadre d'une autre procédure, pas de celle-ci. C'était raisonnable dans l'autre procédure.

Le sénateur Flynn: Et ce ne l'est pas dans celle-ci.

M. Weigel: Mon autre argument était que, dans les affaires de réfugiés, on peut arriver en appel devant la Cour fédérale, du fait de ce projet de loi. Cependant, celui-ci, qui devait se limiter aux questions de réfugiés, applique la même restriction à toutes les autres questions d'immigration, sans aucune justification.

La présidente: Nous allons devoir mettre un terme à cette partie du témoignage, car nous avons d'autres témoins à entendre.

Le sénateur Hébert: Je voudrais poser une question, madame la présidente. Je voudrais revenir sur une remarque de la présidente du Conseil, qui a dit que le projet de loi C-55 signifie que le Canada ne pourra plus être un pays de premier asile. Je voudrais vous demander en quoi il l'est actuellement, puisqu'il n'a aucune frontière avec des pays d'où viennent des réfugiés, à moins qu'on englobe dans cette catégorie les objecteurs de conscience américains, ce qui était de toute façon une situation exceptionnelle. Deuxièmement, en quoi le projet de loi C-55 modifierait-il cette situation?

Mme Third-Tsuchima: Je crois que le Canada est un pays de premier asile surtout pour des citoyens d'Amérique centrale, car c'est souvent le premier pays sûr auquel ils peuvent avoir accès. On ne peut pas dire que le Guatemala soit particulièrement sûr pour les Salvadoriens, par exemple. Même chose pour le Mexique, qui les refoule, ou pour les États-Unis, qui n'en acceptent environ que trois pour cent. Aucun de ces pays ne peut donc être considéré comme un asile sûr. Pour beaucoup de réfugiés salvadoriens du Guatemala, le Canada est un pays de premier asile.

Le sénateur Hébert: Mais la plupart de ces candidats passent par les États-Unis, à moins qu'ils viennent directement en avion du Salvador.

Mme Third-Tsuchima: Mais le fait de passer par un autre pays ne change rien à la situation. Le haut commissariat aux réugiés de l'ONU affirme que les réfugiés devraient avoir certains droits en ce qui concerne le choix de leur pays d'asile. Le fait que l'on soit en transit ne devrait pas obligatoirement cou-

[*Text*]

fact that one is in transit should not necessarily close off the door to a country. I think that Bill C-55 will refuse a hearing, refuse to listen to whether a person is or is not a refugee, to numbers of people who are coming through other countries on their way to Canada.

While I concede that I don't think any country in the world welcomes refugees and says, "Isn't this wonderful? We have a group of refugees coming into our country," I think that Canada, like all other countries in the world, must maintain that as one of the options of our response to refugees. As far as which part of the bill is applicable, I could look up the numbers, if you wish, but it is eligibility and pre-screening that I would be most concerned about in that particular area.

As to credibility, I am concerned largely about that in terms of a person who perhaps comes from a country where there is a new wave of refugees coming out. Some people have cited Fiji. There were others in the past which one could cite. At one point people would not believe there were Salvadoran death squads.

When a new wave of refugees starts coming, there has to be a certain period of time before it is accepted that what these person are saying is indeed fact.

I am concerned with any limitation on access to a hearing by a panel of refugee division members where the person can establish whether or not he is a refugee. Now, the other issue as to whether that person has permanent resettlement in another country is something that can be dealt with at that stage. I would submit that most of us feel that if a person literally has permanent resettlement—and I don't mean in a refugee camp—he has the rights of a national to get on with his own life in that country. When there is some new threat to the lives of people, as in the case of refugees from Lesotho—where I think, it is conceded many of them are in danger because of South Africa—then Canada should listen to their claims if they are coming in. If their claims are manifestly unfounded they should quickly be sent back home; but they should all have a hearing before the refugee division, and in that sense that is my point about Canada ceasing to be a country of first asylum.

Senator Hébert: Thank you.

Mr. Weigel: May I just add a comment to what my colleague has said? I read both the Senate's proposed amendments to Bill C-84 and the minister's response. I will just say briefly that some of the amendments the minister did not accept may eventually be washed out by the courts anyway, but criminalizing refugee matters and criminalizing giving assistance to refugees—because whatever the language that is what is really happening—is one of the key factors in the whole structure of both the bills, which would also attack Canada as a country of first asylum, if you are saying that showing up at the border and asking for refugee status is illegal, and that if you advise somebody to do that you are subject to five years' imprisonment. As a country of first asylum, with the exception of Olympic athletes and ballerinas, it will always be technically illegal. If that aspect of Bill C-84 remains, then

[*Traduction*]

per l'accès à un autre pays. Or, le projet de loi C-55 empêchera à certaines personnes ayant transité par d'autres pays d'avoir accès à une audience.

Je reconnais que les pays où arrivent des réfugiés ne sont pas nécessairement obligés de les accueillir à bras ouverts, mais je pense que le Canada, comme tous les autres, devrait être prêt à leur offrir un accueil minimum. Les problèmes que pose le projet de loi à cet égard résultent notamment des critères de recevabilité et de la procédure de présélection.

En ce qui concerne les critères de crédibilité, les problèmes que l'on peut envisager concernent essentiellement des nouvelles vagues de réfugiés venant d'un nouveau pays. Certains ont parlé à ce sujet des îles Fidji, et on pourrait en envisager d'autres. À un moment donné, on ne croyait pas qu'il y avait des escouades de la mort au Salvador.

Lorsqu'une nouvelle vague de réfugiés arrive d'un tel pays, il faut un certain temps pour obtenir confirmation des faits relatés par les nouveaux arrivants.

Je ne pense pas qu'il faille limiter l'accès à une audience pour permettre au réfugié de présenter son argumentation. On pourrait régler en même temps le problème de l'établissement permanent du candidat dans un autre pays. Pour la plupart d'entre nous, si une personne est établie à titre permanent dans un autre pays, et cela ne veut pas dire dans un camp de réfugiés, elle devrait avoir le droit de poursuivre sa vie dans ce pays, comme les autres citoyens. Il peut cependant arriver que la vie de cette personne soit à nouveau mise en danger, comme cela pourrait être le cas des réfugiés d'Afrique du Sud établis au Lesotho. À notre avis, le Canada devrait entendre les demandes présentées par de telles personnes. Si ces demandes sont manifestement injustifiées, les personnes devraient être rapidement renvoyées chez elles, mais elles devraient au moins avoir la possibilité de présenter leurs arguments devant la section du statut. C'est en ce sens que je dis que le Canada cesserait d'être un pays de premier asile si cette possibilité leur était enlevée.

Le sénateur Hébert: Merci.

M. Weigel: Puis-je ajouter quelques mots? J'ai lu les modifications proposées par le Sénat au sujet du projet de loi C-84, ainsi que la réponse du ministre. Certaines des modifications rejetées par le ministre risquaient de toute façon d'être rejetées plus tard par les tribunaux, mais il n'en reste pas moins que cette criminalisation des questions de réfugiés et de l'aide aux réfugiés est l'une des principales raisons pour lesquelles nous disons que ces projets de loi risquent de mettre en danger le rôle du Canada comme pays de premier asile. Si vous dites que se présenter à nos frontières et demander le statut de réfugié est illégal, le Canada ne sera plus jamais un pays de premier asile, sauf en ce qui concerne les athlètes olympiques et les ballerines. C'est là un problème grave que pose le projet de loi C-84, qu'il convient de résoudre.

[*Text*]

it is a serious attack on countries of first asylum, and it is clearly what it is all about.

I would leave it to your legal counsel, but I have been told by people in the Immigration Department, with a wry smile, that that aspect of Bill C-84 will trigger the Criminal Code provisions of electronic eavesdropping because of the level 5- and 10-year criminal sanctions. I just leave that with you.

The Chairman: Senator Nurgitz, do you have a question?

Senator Nurgitz: Mrs. Third-Tsushima spoke about having a concern about refugees without legitimacy. I take it that you would also agree that we ought not to be having people who pose a threat to either safety or security; is that correct?

Mrs. Third-Tsuchima: My point is that we should first of all find out if they are refugees, but whether or not they are falsely accused we must consider that what might happen to them back home would be so horrendous we should not send them back, that we should let the UN find them another place. I think that would be a far wiser course to follow than simply saying that we don't want to hear them at all.

Senator Nurgitz: But do you accept the fact that there is such a thing as security risks and that we ought not to be permitting into the country people who do pose such a risk?

Mrs. Third-Tsuchima: When you say "permit", I am not a lawyer so—

Senator Nurgitz: Well, to give refugee status to a person who is a security risk?

Mrs. Third-Tsuchima: Well, I think, Senator Nurgitz, that if the person were to face torture and death back home, you could give him refugee status and then, if you want, keep him in detention and let the UN find him somewhere else to go, that would be a far preferable way than to send somebody literally back to a horrible death. It is sometimes said jokingly, but I think you understand what I am saying, that somebody who helped another refugee come in without documentation could then be declared to have broken a law of our country.

Senator Nurgitz: That is not a security risk.

Mrs. Third-Tsuchima: No, but that is a criminal risk and that is another thing also.

Senator Nurgitz: No, but could you confine yourself to a security risk?

Mrs. Third-Tsuchima: Okay, fine. As I say, what is a security risk in your definition, sir?

Senator Nurgitz: Someone who is a threat to either the government or the kinds of things that you and I believe in.

The Chairman: A threat to our government.

Senator Nurgitz: Yes, the Government of Canada and to the safety of people in this country.

[*Traduction*]

Je laisse le soin à votre conseiller juridique de le régler. Certaines personnes du ministère de l'Immigration m'ont dit que cet aspect du projet de loi C-84 ferait entrer en jeu les dispositions du Code criminel sur l'écoute électronique, à cause des sanctions pénales de cinq ans et de dix ans. Je vous laisse le problème.

La présidente: Sénateur Nurgitz, souhaitez-vous poser une question?

Le sénateur Nurgitz: Madame Third-Tsuchima, vous avez dit que nous ne devrions pas accepter de candidats illégitimes, mais je voudrais savoir si vous pensez également nous ne devrions pas accepter de personnes constituant une menace pour la sécurité.

Mme Third-Tsuchima: À mon avis, nous devrions d'abord essayer de savoir si ce sont des réfugiés. Qu'ils aient été accusés injustement ou non, il conviendrait de se demander si les renvoyer dans leur pays les exposerait à des sanctions absolument inadmissibles. Dans ce cas, nous devrions demander aux Nations unies de leur trouver un autre lieu d'asile. Ce serait de loin préférable à refuser purement et simplement de les entendre.

Le sénateur Nurgitz: Mais reconnaissez-vous que nous ne devrions pas autoriser à s'établir chez nous des gens constituant un risque pour la sécurité?

Mme Third-Tsuchima: Lorsque vous dites «autoriser», je ne sais pas . . .

Le sénateur Nurgitz: Disons que nous ne devrions pas donner le statut de réfugié à de telles personnes.

Mme Third-Tsuchima: Si une personne fait face à la torture et à la mort dans son pays, rien ne nous empêcherait de lui donner le statut de réfugié et de la garder en détention chez nous en attendant que les Nations Unies lui trouvent une autre terre d'asile. Ce serait de loin préférable à les renvoyer vers une mort certaine. Vous comprendrez mon argumentation si je vous dis que quelqu'un qui a aidé un autre réfugié à entrer chez nous sans documents pourrait être considéré comme un criminel.

Le sénateur Nurgitz: Cela ne pose pas un danger sur le plan de la sécurité.

Mme Third-Tsuchima: Non, mais c'est un danger criminel et c'est également autre chose.

Le sénateur Nurgitz: Mais je vous pose la question seulement sur les dangers au niveau de la sécurité.

Mme Third-Tsuchima: Bien. Comment définissez-vous ce danger?

Le sénateur Nurgitz: Il s'agirait de quelqu'un qui représente une menace pour notre gouvernement et pour les choses auxquelles nous croyons.

La présidente: Une menace pour le gouvernement.

Le sénateur Nurgitz: C'est cela, et une menace pour la sécurité de nos concitoyens.

[*Text*]

Mrs. Third-Tsuchima: Perhaps from my role as a member of Amnesty International, I am even more opposed to sending anyone back to torture and death. I think that in those cases Canada already has the option—it is already on the books—to detain these people or refuse to let them stay; but I think we should give them time to look for another country. That is provided for in the UN convention, and I think it is a far better way to go. For one thing, we have to look at what proof we have.

Senator Nurgitz: Assuming we have proof that a person is a security risk, do you agree that we ought not to be giving him refugee status? Can you answer that reasonably simply?

Mrs. Third-Tsuchima: Yes. I think they should be given refugee status; I don't necessarily think they should be allowed to stay.

Senator Nurgitz: You said that you have seen CSIS's risk assessments and you have grave doubts about them.

Mrs. Third-Tsuchima: Under the administrative review, CSIS actually did the assessments on a face-to-face basis sitting in the Immigration office. Again, I am not speaking as a lawyer but as lay counsel, and I went in with many of my clients and I felt that CSIS was overly concerned, for instance, about an Ethiopian magazine advocating the overthrow of the government back home, referring to a very young Ethiopian who had been in the United States for some time and who had been refused refugee status there. In my opinion he was no risk whatsoever to Canada and I felt that CSIS was overly concerned about some of these aspects which seemed to be quite normal—things like Chileans being concerned about Pinochet and advocating the buoycotting of elections and things of this nature. I think that CSIS is overly concerned with what I view as fairly normal activities of people who are in exile and who have very strong disagreements with their government. I don't think I am the only person who doesn't have 100 per cent confidence in CSIS. That isn't to say that they don't do good work and that there are not some good people working for that agency. I am simply saying that I am unwilling to put 100 per cent credence in their ability to sort out what is a real security risk and one that is not. I am putting that rather flatly.

Senator Nurgitz: So, if that is the problem, what is the solution?

Mrs. Third-Tsuchima: My solution to the entire bill?

Senator Nurgitz: No, no, we can't start that.

Mrs. Third-Tsushima: I am simply saying—

Senator Nurgitz: Let everyone in and give them status.

Mrs. Third-Tsuchima: Yes, I think that is exactly the point. Then you look at the person and if he is clearly undesirable you look at what is the alternative and you say to the UNHCR, "We don't want this person in our country. Find him somewhere else to go." That's the role of the UNHCR in

[*Traduction*]

Mme Third-Tsuchima: C'est sans doute parce que je fais partie d'Amnistie internationale, mais je suis vraiment contre le fait d'envoyer quelqu'un vers la torture et la mort. Le Canada a déjà la possibilité de détenir ces personnes en leur donnant suffisamment de temps pour trouver un autre pays. Cela est prévu par la Convention de l'ONU et je pense que c'est une bien meilleure solution. Cela nous donnera au moins le temps d'examiner les preuves qui nous sont fournies.

Le sénateur Nurgitz: En supposant que nous ayons la preuve qu'une personne constitue un danger pour la sécurité, estimez-vous que nous ne devrions pas lui donner le statut de réfugié? Pourriez-vous répondre simplement à cette question?

Mme Third-Tsuchima: Oui. Je crois qu'une telle personne devrait recevoir le statut de réfugié, mais je ne pense pas qu'il faille nécessairement l'autoriser à rester.

Le sénateur Nurgitz: Vous avez exprimé des doutes considérables au sujet de la manière dont le SCRS évalue ce type de danger.

Mme Third-Tsuchima: En fait, dans le cadre d'une révision administrative, le SCRS a procédé à l'évaluation de tels cas dans les bureaux de l'immigration. Je ne suis pas juriste mais j'ai accompagné certaines personnes lors de telles audiences, et je puis vous dire que cela m'a amené à douter du SCRS. Je songe particulièrement au cas d'un jeune Éthiopien qui se trouvait depuis un certain temps aux États-Unis où il s'était vu refuser le statut de réfugié. Le SCRS a évoqué à son sujet un magazine éthiopien qui recommandait le renversement du gouvernement de son pays. À mon avis, ce jeune Éthiopien ne constituait aucun danger pour le Canada, et j'estime que le SCRS se montrait beaucoup trop préoccupé par certaines choses qui peuvent être tout à fait normales, par exemple pour des Chiliens opposés à Pinochet et recommandant le boycott des élections dans ce pays. À mon sens, ce sont là des activités tout à fait normales pour des gens qui sont en exil et qui sont fermement opposés à leur gouvernement. Je ne suis certainement pas la seule à exprimer des doutes au sujet du SCRS. Cela ne veut pas dire qu'il se trompe toujours, ni que certains de ses membres ne sont pas d'excellents employés. Cela veut simplement dire que je ne suis pas du tout prête à considérer que le SCRS est absolument capable de distinguer correctement les personnes constituant un risque des autres.

Le sénateur Nurgitz: Si c'est là le problème, quelle est la solution?

Mme Third-Tsuchima: Ma solution à tout le projet de loi?

Le sénateur Nurgitz: Non, nous ne pouvons pas recommencer cela.

Mme Third-Tsuchima: Je veux simplement dire . . .

Le sénateur Nurgitz: Laisser entrer tout le monde et donner à tout le monde le statut de réfugié.

Mme Third-Tsuchima: Exactement. C'est ensuite qu'il faut se demander si une personne est indésirable. Dans ce cas, il faut chercher une autre option et demander au UNHCR de leur trouver un autre terre d'asile. Voilà le rôle du Haut commissariat. Je ne pense pas qu'il soit justifié de mettre la vie de

[*Text*]

these issues. I don't think we should risk anybody's life for the sake of a few cases like that. I stand by that.

Senator Nurgitz: Thank you, Mrs. Third-Tsushima.

The Chairman: Thank you all.

Honourable senators, we are now pleased to have with us representatives of the Inter-Church Committee for Refugees, both of whom are, I believe, familiar to us. Ms. Nancy Nicholls, Past Chairperson, and Mr. Tom Clark, the Coordinator. They have been following these proceedings very carefully. Please proceed.

Ms. Nancy Nicholls, Past Chairperson, Inter-Church Committee for Refugees: Thank you. We present this brief to assist the Senate in ensuring that Bill C-55 is transformed to fulfil the stated intentions of the government; to protect refugees, to fulfil Canada's obligations under the 1951 Convention and the 1967 Protocol concerning the status of refugees, and to satisfy the Canadian Charter of Rights and Freedoms and ultimately to uphold Canada's humanitarian tradition towards the displaced and persecuted.

The Inter-Church Committee for Refugees is a coalition of 10 national church bodies formed in 1980. The ICCR's mandate includes a responsibility to coordinate the positions of the churches with respect to Canadian government policies and a responsibility to monitor the world refugee situation, the work of the UNHCR and Canadian responses. Since our formation, advocacy to reform the refugee status determination process in Canada has been continuous.

There are several issues challenging our integrity, and that is what we would primarily like to address this morning.

What should be done? It is difficult at this late stage in the legislative process to stand back and see the issues raised by Bill C-55 in a fair context which befits the term "sober second thought". There is a temptation for all of us to make minimal changes and get the bill out of the way so that we can get on with other business. Yet the issues raised are matters challenging our personal integrity as well as our collective integrity, the Constitution. We would like to list them in the form of questions.

How can we accept a legislative framework which undermines the intent of the Supreme Court of Canada in the Singh et al decision? The court clearly intended that all refugee claimants should have an oral hearing on the merits as part of a process which conformed with the fundamental principles of justice.

How can we endorse screening, screening which denies the intent of the 1951 Geneva Convention and Protocol on technical details? The Convention and Protocol clearly intend Canada to assume responsibility for the safety and rights of refugees, so determined or not, who appear on Canadian territory.

How can we acquiesce to a process so different from that proposed in all the advice requested by the government, with-

[*Traduction*]

qui que ce soit en danger simplement pour éviter quelques cas de cette nature. J'en suis convaincue.

Le sénateur Nurgitz: Merci, M^me^ Third-Tsuchima.

La présidente: Merci.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir des représentants du Comité interconfessionnel pour les réfugiés. Il s'agit de M^me^ Nancy Nicholls, ex-présidente, et de M. Tom Clark, coordonnateur, qui ont suivi nos travaux avec beaucoup d'attention. Je leur donne la parole.

Mme Nancy Nicholls, ex-présidente, Comité inter-Églises pour les réfugiés: Merci. Notre mémoire est destiné à aider le Sénat à garantir que le projet de loi C-55 soit modifié pour atteindre les objectifs annoncés par le gouvernement, c'est-à-dire protéger les réfugiés, respecter les obligations du pays au titre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 concernant le statut des réfugiés, respecter les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et, finalement, confirmer sa tradition humanitaire à l'égard des personnes déplacées et persécutées.

Le Comité interconfessionnel pour les réfugiés est une coalition de 10 organismes confessionnels nationaux, créée en 1980. Son rôle consiste à coordonner la position des diverses églises participantes vis-à-vis des politiques du gouvernement canadien et de surveiller la situation des réfugiés au niveau international, le travail du UNHCR et les réactions canadiennes au problème. Depuis sa création, notre comité ne cesse de réclamer une réforme du processus de détermination du statut de réfugié au Canada.

Voici les réserves que nous souhaitons exprimer au sujet du projet de loi.

Que peut-on faire à cette étape de la procédure? Celle-ci est tellement avancée qu'il est difficile de considérer le projet de loi avec pondération et impartialité. Chacun peut être tenté d'accepter des modifications minimes pour en finir et passer à autre chose. Pourtant, les problèmes que pose le projet de loi constituent un défi à notre intégrité personnelle ainsi qu'à notre intégrité collective, la Constitution. Je vais tenter de vous les exposer sous forme de questions.

Comment peut-on accepter une structure législative qui porte atteinte à l'intention exprimée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Singh? À cette occasion, la Cour a clairement indiqué que tous les candidats au statut de réfugié devraient avoir le droit de participer à une audience orale sur les mérites de leur demande, dans le cadre d'un processus conforme aux principes fondamentaux de la justice.

Comment peut-on accepter une procédure de présélection qui porte atteinte aux buts visés par la Convention de Genève de 1951 et au Protocole, à l'occasion de détails techniques? La Convention et le Protocole expriment clairement l'intention du Canada d'assumer la responsabilité de la sécurité et de la sauvegarde des droits des réfugiés qui se présentent sur son territoire.

Comment pourrions-nous accepter, sans argumentation convaincante, la mise en place d'une procédure aussi différente de

[*Text*]

out a convincing rationale? The task force adviser, Commissioner Plaut, and the House Standing Committee on Labour, Employment and Immigration supported an oral hearing on the issue of refugee status for those claiming it in Canada.

How can we set aside the work, the expertise, the advice and the expectations of so many Canadians working with refugees who have spoken to you across Canada, for short-term expediency? The testimony has been clear. From various vantage points, all want a full and fair hearing and a streamlined but meaningful review for all claiming refugee status.

How can we allow individual human rights to be sacrificed in the name of immigration expediency? The framework of this legislation pits the concrete safety of human beings, individual right to life, liberty and security of person against the abstraction of Canada' sovereignty and an almost pathological obsession for selection, order and control.

How can we accept the new implicit purpose for the legislation? In May, 1987, the bill was to protect genuine refugees and deal with abuse. In August the purpose was to protect refugees with a genuine need for protection and to deal with abuse. Early this year, officials suggested that the purpose was to return two-thirds of the refugees, not abusers, to countries they had passed through. Throughout it has been clear that Immigration officials believe that any refugee who claims status in Canada, and who could have claimed status elsewhere, is an abuser.

How can we accept the assumption in the present framework that a refugee who has passed through another country on the way to Canada is that country's responsibility if our cabinet deems it safe? There is no satisfactory explanation or international agreement by which a country of passage becomes responsible for a refugee in Canada. The intent of the convention is that Canada is at least responsible for refugees in Canada.

How can we justify the need for a provision for automatic return of refugees to other countries? Denmark or Holland might justify measures on the grounds of airports serving Scandinavia or Europe. Canada is not a major international arrival and transit centre for aircraft. Denmark and Holland have a limited capacity for asylum seekers: for Denmark about 1,000 per year. Canada is able to receive asylum seekers at least at the same rate as France or the United States. The visa controls limit flows. The measures for border arrivals from the United States indirectly control flows. Flows of refugees among European countries were the result of petty technical solutions of immigration bureaucrats. The Canadian legislation can only aggravate such tendencies. The appropriate response is high level international human rights agreement to

[*Traduction*]

celle que tous les témoins ont recommandée au gouvernement? Le groupe d'étude, le commissaire Plaut, et le Comité permanent de la Chambre sur le travail, l'emploi et l'immigration se sont tous exprimés en faveur de la participation des candidats au statut de réfugié à des audiences orales.

Comment peut-on repousser ainsi d'un revers de la main le travail, l'expertise, les conseils et les attentes d'un aussi grand nombre de Canadiens qui travaillent auprès des réfugiés et qui se sont adressés à vous dans tout le payx, par simple souci de convenance administrative à court terme? Tous les témoins réclament la participation à des audiences équitables et complètes, et la mise en place d'un processus rationalisé, certes, mais valable de révision des demandes.

Comment peut-on accepter de sacrifier les droits de la personne sur l'autel de la convenance bureaucratique? Les dispositions de ce projet de loi reviennent à mettre en opposition, d'une part, des problèmes très concrets de sécurité de la personne et de droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et, d'autre part, des notions abstraites de souveraineté nationale et d'obsession quasi-pathologique pour la sélection, l'ordre et le contrôle.

Comment peut-on accepter le nouvel objectif implicite de ce projet de loi? En mai 1987, l'objectif était de protéger les candidats légitimes et d'éviter les abus. En août, il s'agissait de protéger les candidats ayant légitimement besoin d'être protégés et d'éviter les abus. Au début de cette année, certains fonctionnaires ont laissé entendre que le but réel était de renvoyer deux tiers des réfugiés, qui n'avaient pas abusé de la procédure, dans les pays par lesquels ils étaient passés. Tout ce débat a montré que les responsables de l'immigration estiment que toute personne demandant le statut de réfugié au Canada même alors qu'elle aurait pu le demander ailleurs essaie d'abuser du système.

Comment peut-on accepter l'hypothèse implicite dans ce projet de loi que, si un réfugié est passé par un autre pays pour venir au Canada, c'est cet autre pays qui devrait en assumer la responsabilité, si notre cabinet estime qu'il s'agit d'un pays sûr? Aucune explication nous a été fournie et il n'existe aucune entente internationale pour prouver que c'est le pays de transit qui doit assumer la responsabilité des réfugiés venant au Canada. De fait, l'objectif de la Convention est bien que le Canada doit assumer au moins la responsabilité des réfugiés qui arrivent chez lui.

Comment peut-on justifier une disposition prévoyant le refoulement automatique des réfugiés vers d'autres pays? Le Danemark ou la Hollande pourraient justifier de telles mesures parce qu'ils ont des aéroports desservant la Scandinavie ou l'Europe. Par contre, le Canada n'est aucunement un centre international important d'arrivée ou de transit des avions de ligne internationaux. Les capacités d'accueil du Danemark et de la Hollande sont limitées, le Danemark ne pouvant accueillir qu'environ 1 000 demandeurs d'asile par an. Par contre, le Canada a la capacité d'en accueillir au moins autant que la France ou les États-Unis. Les mécanismes de contrôle des visas permettent d'éviter toute explosion à cet égard, tout comme les mesures de contrôle aux frontières avec les États-Unis. Les vagues de réfugiés de pays européens ont été créées par la mes-

[*Text*]

reduce every state's vulnerability to bureaucratic induced flows and to respect the rights to protection of refugees.

How can we accept a country's screen arrangement which puts people at risk, enshrined in legislation without any evidence on the details of how it will work, and with evidence that it is unlikely to work?

How can we accept that a procedure to protect spontaneous refugee arrivals is in conflict with immigration resettlement programs? These are complementary ways of providing refugees with much needed durable solutions. However, the fundamental responsibilities of international protection is not forcibly to return refugees. Resettlement is an additional helpful contribution. Countries such as Pakistan have protected about two million refugees from Afghanistan. Why should we join Western states who conspire to legitimize ways of returning so few spontaneous arrivals, less than 200,000 for all of Europe and Canada in 1987, to other countries?

How can we accept a legislative framework which continues to rely on the largess of the minister and his or her officials? The intent to deal with abuse is met by widespread cynicism about Canada's ability to remove even fraudulent claimants. Canadians deserve a process whose decisions they can respect and trust. The opportunity for largess is an invitation to the kinds of interest groups who make removal of visa exemption difficult. Protection should depend on need and who you are, not on whom you know.

How can we be asked to contemplate, without convincing reasons, a legislative framework which ignores those very standards Canada has helped to develop and promote internationally? For years Canada has been identified in international forums with initiatives to develop multilateral solutions to refugee problems. Our work has developed a range of international standards for dealing with refugee problems. Our 1979 initiative in the UN Human Rights Commission ended with a call for a new international humanitarian order. This legislation is contradictory to a new international humanitarian order.

We know and share the pressures that you are under. However, this legislation is important. It is important to get it right. In this area where Canada is identified with so much, Canadians deserve not legislation which is marginally constitutional, with a hope and wish there will not be court challenges, not legislation which is good, but legislation which is the best we aspire to and which is consistent with the new international humanitarian order we once saw on the horizon.

[*Traduction*]

quinerie des bureaucrates de l'immigration. La Loi canadienne risque d'aggraver de telles tendances. La solution au problème est de négocier des ententes internationales de haut niveau sur les droits de la personne afin de réduire la vulnérabilité de chaque État aux vagues de réfugiés produites par les mesquineries bureaucratiques, et pour respecter les droits des réfugiés.

Comment pourrions-nous accepter un mécanisme de présélection risquant de mettre les candidats en danger, sans que l'on parvienne à nous expliquer comment il va fonctionner, et alors que tout permet de penser qu'il ne pourra pas fonctionner?

Comment pourrions-nous accepter qu'une procédure devant protéger les réfugiés arrivant spontanément soit en conflit avec nos programmes d'immigration? Il s'agit là de mécanismes complémentaires d'accueil des réfugiés, destinés à leur offrir une solution durable à leurs problèmes. Par contre, nos responsabilités fondamentales en matière de protection internationale sont de ne pas refouler d'office les réfugiés. Leur offrir des possibilités d'établissement constitue une contribution supplémentaire. Un pays comme le Pakistan protège plus de deux millions de réfugiés afghans. Pourquoi devrions-nous faire comme les États occidentaux qui conspirent pour légitimer des techniques de renvoi dans d'autres pays, d'un nombre minime de nouveau arrivants spontanés, moins de 200 000 pour toute l'Europe et le Canada en 1987?

Comment peut-on accepter un projet de loi dont l'application continue de dépendre de la bonne volonté du Ministre et de ses fonctionnaires? L'objectif de faire face aux abus suscite un cynisme général dans la population, qui constate que le Canada n'est même pas capable de renvoyer des candidats frauduleux. Les Canadiens méritent un processus produisant des décisions qu'ils peuvent respecter et accepter. Donner autant de latitude au Ministre revient à inviter des groupes d'intérêt auxquels il sera ensuite difficile de retirer un visa. La Loi devrait protéger les candidats sur la base de ce qu'ils sont et de ce dont ils ont besoin, non sur la base de qui ils connaissent.

Comment peut-on nous demander d'accepter, sans raison convaincante, un projet de loi qui fait fi des normes fondamentales que le Canada a contribué à élaborer et à diffuser au niveau international? Le Canada a depuis longtemps la réputation internationale d'avoir pris des initiatives contribuant à la recherche de solutions multilatérales aux problèmes des réfugiés. Cela nous a permis de faire accepter toute une gamme de normes internationales positives. Notre initiative de 1979 à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a débouché sur un appel pour un nouvel ordre humanitaire international. Le projet de loi qui nous est soumis est contraire à ce nouvel ordre humanitaire international.

Nous sommes sensibles aux pressions que vous subissez mais il n'en reste pas moins qu'il est très important que ce projet de loi soit satisfaisant. Les Canadiens méritent mieux qu'une loi de constitutionnalité douteuse et fondée sur l'espoir que personne ne la contestera devant les tribunaux. Nous ne voulons pas seulement une loi qui soit bonne, nous voulons une loi qui soit la meilleure possible et qui soit conforme au nouvel ordre

[*Text*]

I would like very briefly to comment on a couple of other issues. There is no demonstrable justification for any limit to the rights presently enjoyed by refugee claimants.

A new refugee determination procedure alone cannot solve problems related to global refugee movements. The alternatives we have proposed in our brief deal with the international aspects such as non-refoulement, the burden sharing, procedural safeguards, more effectively than Bill C-55.

Bill C-55 is silent with respect to Canada's share of responsibility for de facto refugees. The alternative we propose makes provision for the possibility of continuing our traditional humanitarian response in this area. However, more structured programs and procedures for designated classes will be required to satisfy in a fair manner the minister's desire for case-by-case review of asylum seekers.

Canada faces no refugee crisis. Canada is presently far less vulnerable to asylum seekers than most other countries. Geographically we face no large-scale influx. We have no major international exchange airport. Unexpected boat arrivals will never become a regular year-round feature.

There are signs that the overall number of refugees in the world is relatively stable. The numbers of asylum seekers reaching industrialized Western states are a tiny fraction of that total. However, a combination of so-called classical measures can ensure that increasing number of refugees are not forced to seek their own solutions in Western countries. These measures include asylum granting, resettlement, development related aid to countries of first arrival and political sphere efforts to address root causes.

In conclusion may I say that we heard and have studied the testimony collected by the legislative committee on Bill C-55. We have also heard and read several of the testimonies presented to the committee. From divergent initial approaches, this testimony converged on the conclusion that the approach taken by the bill did not lend itself to clause-by-clause remedy. As Dean Angus of Osgoode Hall, a long-time consultant for the Immigration Commission, put it under questioning before the Bill C-55 Legislative Committee, "It seems to me that there are so many deficiencies, as I see them, in the present legislation, that rather than try to amend this bill in bits and pieces, and so forth, it would be preferable to have another quick run at it."

The Commons has refused to make the changes so consistently called for; universal access and a meaningful appeal. Only a re-routing of the process set out in the bill can allow all the several constraints to be simultaneously satisfied. Such a transformation can satisfy stated government aims as well as

[*Traduction*]

humanitaire international que nous avons vu poindre à l'horizon.

Je terminerai en faisant quelques brèves remarques sur d'autres aspects du projet de loi. Le gouvernement n'a fourni aucune justification pour limiter les droits qui sont actuellement accordés aux candidats au statut de réfugié.

Ce n'est pas simplement en mettant en place une nouvelle procédure de détermination du statut qu'on pourra résoudre tous les problèmes inhérents aux mouvements de réfugiés de la planète. Ce que nous proposons dans notre mémoire permet de résoudre plus efficacement que le projet lui-même les problèmes internationaux que sont le non-refoulement, le partage du fardeau et les garanties de procédure.

Le projet de loi C-55 ne dit rien au sujet de la responsabilité du Canada à l'égard des réfugiés de fait. La solution que nous proposons est fondée sur le maintien de notre tradition d'humanisme dans ce domaine. Il sera toutefois nécessaire d'élaborer des programmes et des procédures mieux structurés pour des catégories désignées de réfugiés, afin de répondre de manière satisfaisante à la volonté du Ministre de réviser individuellement les cas des demandeurs d'asile.

Le Canada ne fait face à aucune crise de réfugiés. Il est actuellement moins vulnérable que d'autres pays à l'arrivée d'une vague de demandeurs d'asile. Il en est protégé par sa géographie et par le fait qu'il n'a aucun aéroport stratégique au niveau international. L'arrivée sur ses côtes de navires bourrés de réfugiés ne devriendra jamais un phénomène courant.

Divers signes montrent que le nombre global de réfugiés, au niveau international, est relativement stable. Le nombre de demandeurs d'asile arrivant dans les États occidentaux industrialisés n'est qu'une fraction minime de ce total. On peut toutefois envisager une combinaison de mesures dites classiques pour garantir qu'un nombre croissant de réfugiés ne soient pas obligés d'aller chercher eux-mêmes une solution dans ces pays occidentaux. Ces mesures comprennent l'octroi d'asile, la réinstallation, l'aide au développement aux pays de premier accueil et des efforts politiques pour s'attaquer aux racines mêmes du problème.

En conclusion, nous avons entendu les témoignages recueillis par le Comité législatif sur le projet de loi C-55, et nous avons également entendu et analysé les témoignages recueillis par votre Comité. Alors que certains témoins avaient adopté au départ des positions divergentes, tous ont fini par conclure que la solution retenue par le gouvernement, dans ce projet de loi, ne se prête aucunement à des améliorations ponctuelles. Comme l'a déclaré le doyen Angus de Osgoode Hall, qui conseille depuis longtemps la Commission de l'immigration: «J'ai l'impression que ce projet de loi souffre de tellement de défauts quil serait préférable de reprendre le travail à zéro plutôt que d'essayer de le modifier morceau par morceau».

La Chambre des communes a refusé les modifications fréquemment réclamées au sujet de l'accès universel au processus et de la mise en place d'une procédure valable d'appel. C'est donc en reprenant le travail au départ qu'on pourra résoudre de manière satisfaisante tous les problèmes évoqués par les

[*Text*]

the Constitution. Therefore, our amendments do not necessarily point to the best and simplest remedy for the specific problems of each clause, but respond to the best and simplest overall transformation.

On page 6 of our brief we have clearly outlined our recommendations. Please refer to our brief for a detailed explanation of why and how Bill C-55 must be reformed.

I would like to point out, in closing, on page 5 of the brief you will see references to our appendices. What we did was to collapse some of the material, so that the references here are not accurate. Paragraph (e) should be appendix 3, and paragraph (f) should be appendix 3 and in paragraph (g), where it says "See appendix 7", it should say "See page 4."

Madam Chairman, we would be glad to answer any questions.

The Chairman: Thank you Ms. Nicholls. Senator Hébert.

Senator Hébert: Bill C-55, according to you and many witnesses, is changing a lot of our past attitude toward refugees. I remember the incident of the Chileans—I think it was a year ago or something like that—with the present administration. I remember the argument of the government was to send them back because they could not fly from Chile, which is certainly a good example of a refugee-producing country, to Canada. They had to transfer and change planes in Buenos Aires, Argentina. The argument was, "Well, when they were in Buenos Aires they were not in danger, so we will send them back there." That was before Bill C-55. So what would be new? Was it all right for the minister to decide that then? If so, what's new?

Ms. Nicholls: I would like Tom to respond to that.

Mr. Tom Clark, Coordinator, Inter-Church Committee for Refugees: What is new is the contemplation that the refugees who come via countries that are deemed safe can automatically, without any examination of the particular circumstances of the case, be returned to that country with no guarantees for their safety.

Up to this point, certainly following the Singh decision, refugee claimants in Canada have had at least one oral hearing on the merits of their case. What happens to them after that is a matter for the government's discretion. The practice has been that they have been landed. We have not had an automatic policy of sending people back to their country.

Senator Hébert: Thank you.

Senator Spivak: I am looking at your recommendations on page 6. I just wonder whether you have some idea of the time involved, because one of the things that we need to look at here, as well as the notion of constitutional issues and human rights issues, is speeding up the process. I wonder whether you could give us any indication as to why this process would be faster and more efficient than the present one or the one proposed in Bill C-55.

[*Traduction*]

témoins. Une telle transformation du projet pourrait d'ailleurs répondre non seulement aux objectifs du gouvernement mais aussi à ceux des constitutionnalistes. Voilà pourquoi nos modifications ne représentent pas nécessairement les solutions les meilleures et les plus simples à des problèmes spécifiques identifiés dans tel ou tel article, mais sont plutôt destinées à une refonte globale du projet.

Nos recomandations figurent à la page 6 du mémoire. Nous vous invitons à lire le mémoire lui-même pour voir nos explications sur la nécessité d'une telle refonte.

Je termine en mentionnant les annexes énumérés à la page 5 du mémoire. Les références figurant à cette page ne sont plus exactes, car le mémoire a été légèrement modifié depuis. Ainsi, le paragraphe (3) concerne l'annexe 3, le paragraphe (f) aussi, et le paragraphe (g) qui parle de l'annexe 7 devrait parler plutôt de la page 4.

Madame la présidente, nous serons très heureux de répondre à vos questions.

La présidente: Merci, madame Nicholls. Sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Selon vous et selon beaucoup d'autres témoins, le projet de loi C-55 va modifier considérablement nos attitudes traditionnelles à l'égard des réfugiés. Je me souviens de l'incident des Chiliens, il y a peu près un an, lorsque le gouvernement avait utilisé comme argument pour les renvoyer qu'ils n'avaient pas pu venir directement par avion du Chili, pays qui est pourtant une source évidente de réfugiés. Le gouvernement a prétendu que ces réfugiés avaient dû changer d'avion à Buenos Aires, en Argentine, et il avait donc dit qu'il pouvait les renvoyer dans ce pays puisqu'ils n'avaient manifestement fait face à aucun danger lors de leur transit dans cette ville. Si tel était son argument avant le projet de loi C-55, ce serait sans doute manifestement le même aujourd'hui. Qu'en pensez-vous? La situation serait-elle différente avec ce projet de loi?

Mme Nicholls: Je vais demander à Tom de vous répondre.

M. Tom Clark, coordonnateur, Comité inter-Églises pour les réfugiés: La nouveauté est que les réfugiés transitant par des pays jugés sûrs pourraient y être automatiquement renvoyés, sans que leur cas puisse être examiné et sans que l'on ait aucune garantie quant à la sécurité de leur personne.

Auparavant, suite à l'arrêt Singh, les candidats au statut de réfugié avaient au moins le droit de participer à une audience orale sur leur cas. Après cela, le gouvernement avait le pouvoir de prendre une décision. En tout cas, ils avaient au moins présenter leur cause au Canada et ils n'étaient pas renvoyés automatiquement dans leur pays.

Le sénateur Hébert: Merci.

Le sénateur Spivak: J'examine vos recommandations, à la page 6 de votre mémoire, et je me demande si vous avez une idée des délais qu'elles représenteraient. Il ne faut pas oublier en effet que le projet de loi est destiné non seulement à résoudre des problèmes constitutionnels et des problèmes de droit de la personne, mais aussi à accélérer les procédures. Pourriez-vous nous dire en quoi la procédure que vous recom-

[*Text*]

Ms. Nicholls: I will start this and I am sure that Tom will want to add something. I think in the present legislation, and certainly the one under review, there is a lot of activity in the initial stages dealing with immigration and the inquiry and, under the proposed legislation, the fact that you meet first and then your case is basically decided on what we call a pre-selection or credible basis.

This takes time. We see this as something that probably will be very time consuming. Secondly, there are questions which have been raised by many of the presenters, especially by the legal profession. Questions have arisen about the fairness of that initial screening, and we expect that many of those cases will be held up because of individual court cases where lawyers have not had time to prepare, and for other reasons.

Senator Spivak: You don't think that the 72-hour period, or whatever it is, will apply?

Ms. Nicholls: First of all, we think that is very unrealistic. I think Tom will answer in terms of specific times, but what I want to address is the fact that we see the Refugee Board or that group as being the one competent to judge. Why not get people to them quickly and have a full and fair hearing and not put in a lot of pre-steps, pre-screening, credible basis. Can they go back to a safe country? There are several areas of decision that we don't think will be that automatic or that easy. As we mention later in the brief, there is no reason to believe that Canada can force another country where an aircraft touches down to take people. Are they going to debate that? Is it a safe country? What is the cabinet going to say? We see the creation of a whole new backlog, quite frankly, and our argument from the beginning has been to give everybody universal access to the system and clean it up quickly there.

We also have said very clearly on page 6 that the Refugee Board determines the refugee status first, and then it can apply exclusion clauses, et cetera. So there would be some cases that would probably be considered manifestly unfounded, and they could be handled right at that point. Then we would go to what we feel is a speedier review process. Tom might want to give us some information on some actual time lines.

Senator Spivak: Could I just clarify one point first? You are saying that in your view the Refugee Board would determine the status first, but are you suggesting that the safe country aspect would apply, that Canada then need not protect those people who can be returned? Is that the position or is it the position that Canada owes protection to all who are determined to be convention refugees?

Ms. Nicholls: What we have said quite clearly is that Canada has an obligation to determine whether or not someone is a refugee. What happens beyond that point, there are other safeguards. Tom, would you like to speak to this?

Mr. Clark: We are now getting into several issues. Can we go back to the timing and efficiency kind of question? I think we have felt, in looking for the solution to the problem, that as a general principle the earlier you can get the issues of whether

[*Traduction*]

mandez serait plus rapide et plus efficace que la procédure actuelle ou que celle proposée dans le projet de loi?

Mme Nicholls: Avec le projet de loi, la décision serait prise au moyen de ce que nous appelons une procédure de présélection, ou des critères de crédibilité.

À notre avis, cela va prendre beaucoup de temps. D'autre part, des questions ont été posées au sujet de l'équité de cette procédure, et nous pouvons penser que bon nombre de dossiers seront retenus devant les tribunaux, parce que les avocats n'auront pas eu suffisamment de temps pour se préparer, entre autres raisons.

Le sénateur Spivak: Vous ne pensez pas que la période de 72 heures, ou tout autre délai, sera respectée?

Mme Nicholls: Nous pensons que c'est tout à fait irréaliste. Puisqu'on propose de confier le pouvoir de décision à une section du statut, pourquoi ne pas permettre aux candidats de se présenter rapidement devant elle, en évitant la sélection préliminaire et tous ces critères de crédibilité? Il y a plusieurs décisions qui ne seront pas du tout automatiques, ou qui seront de toute façon difficiles. Comme nous le disons plus loin dans notre mémoire, rien ne permet de penser que le Canada pourra obliger les pays de transit à accepter les personnes que nous voudrons leur envoyer. Comment pourra-t-on établir qu'un pays tiers est un pays sûr? Que décidera le cabinet? À notre avis, tout cela va produire de nouveaux retards, alors que notre argument est depuis le début qu'il faudrait donner à tout le monde l'accès au système pour se débarrasser rapidement des dossiers en attente.

Nous disons également à la page 6 que la section du statut devrait d'abord établir le statut de réfugié pour appliquer ensuite des critères d'exclusion. De cette manière, les cas manifestement illégitimes pourraient être rapidement résolus à cette étape. Cela nous permettrait d'arriver à une procédure de révision plus rapide. Tom voudra peut-être vous donner des précisions sur les délais que cela représenterait.

Le sénateur Spivak: Je voudrais d'abord avoir une précision. Vous dites que la section du statut devrait d'abord déterminer le statut du candidat, mais je voudrais savoir si le critère du pays sûr s'appliquerait également, c'est-à-dire si le Canada ne serait plus obligé de protéger les personnes pouvant être renvoyées dans un pays sûr? Croyez-vous au contraire que le Canada devrait protéger toutes les personnes étant considérées comme des réfugiés au sens de la Convention?

Mme Nicholls: Nous avons clairement indiqué que le Canada a le devoir de déterminer si les candidats sont ou non des réfugiés. Pour ce qui suit, il y a d'autres garanties. Tom, voudriez-vous en parler?

M. Clark: Cela soulève d'autres problèmes. Pourrions-nous revenir d'abord au problème des délais? À mon avis, le principe général devrait être le suivant: plus nous serons capables de décider rapidement si un candidat est un réfugié ou non,

[*Text*]

a person is a refugee out of the way, the better. We can use the arrival of the Sikhs as an example of that. On your television screens you see these endless discussions whether they should be detained, and in the background all the time there is the question, "Can't they be returned?" And, of course, some Canadians say we should send them back and others say no. The question that is hanging in the background all the time is whether they are refugees. Meanwhile we are listening to two weeks of debate on other matters.

The bill before the committee does not change any of that. The determination of whether a person is a refugee is set out exactly as it is in the current legislation.

The alternatives the church leaders presented to Mr. Mazankowski and the leaders of the two opposition parties tried to move the determination procedure back a step earlier when the senior immigration official has reason to believe that a person may be a refugee or a person makes a refugee claim. It should be at that point that the refugee determination procedure takes place and the Department of Employment and Immigration can continue with its inquiry.

Officials from the Department of Employment and Immigration did testify before the Commons committee to the effect that the fast track—which is their attempt to go quickly—requires three to four weeks, and we were talking about two months. That is their estimate of how long the current immigration inquiry takes.

We feel that during the same timeframe a refugee determination hearing could take place. We know that some people will make a claim during a removal inquiry, but we think that the whole flavour of the legislation and the speed of the legislation could be improved so that a refugee claim could get going for those people whom immigration officials believe are likely to present a claim, or for whom they have reason to think it would be expedient to have the claim process take place at the same time as the immigration removal inquiry. In that case, the determination proceeding could commence during the removal inquiry.

We assume that it will take longer to include in that inquiry a screening procedure. However, we would still be delaying the question of whether the person is a refugee.

Mr. Girard, who appeared before the Commons committee, said that the second credible claim portion would likely add a further delay of approximately four to six weeks. Those were his words. So we are not talking about a particularly streamlined process. As I have said, as far as Canadians are concerned, if the government has this legislation and another Sikh boat comes to Canada's shores—and one of the members of this committee has pointed out that Bill C-84 would not affect that because it would come in undetected—we would have the same spectacle again and we would not be able to deal with that problem; whereas alternatives which try to move the determination up front would allow Canadians then to be told that claims are being satisfied and, if they are found to be refugees, we can deal with them. That is all we are saying.

Senator Spivak: Have you given any thought to how much time would be involved for these manifestly unfounded cases,

[*Traduction*]

mieux cela vaudra. Voyez ce qui est arrivé avec les Sikhs. Nous avons vu dans les médias des discussions interminables sur leur détention, alors que tout le monde se demandait en même temps pourquoi on ne les renvoyait pas. Évidemment, les avis étaient partagés à ce sujet. La question fondamentale est cependant toujours de savoir si ce sont des réfugiés légitimes, et c'est la question qui se pose pendant qu'on discute deux semaines durant d'autres problèmes.

Le projet de loi ne changera rien à cela. Le processus de détermination du statut de réfugié sera toujours le même qu'avec la Loi actuelle.

Les options proposées par les chefs des églises à M. Mazankowski et aux chefs des deux partis d'opposition étaient destinées à avancer d'un cran la procédure de détermination du statut, c'est-à-dire à la confier à un agent supérieur d'immigration, s'il a des raisons de croire qu'une personne peut légitimement demander le statut de réfugié. C'est à ce moment-là que devrait intervenir la procédure de détermination du statut, ce qui permettrait au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de poursuivre son enquête.

Des représentants de ce Ministère ont d'ailleurs dit au Comité de la Chambre des communes que la procédure rapide exige trois à quatre semaines, et on parlait alors d'environ deux mois. Selon eux, c'est le temps qu'il faut pour réaliser actuellement l'enquête d'immigration.

À notre avis, l'audience de détermination du statut pourrait se tenir dans les mêmes délais. Certains demanderont évidemment le renvoi des candidats, mais nous pensons que la procédure pourrait être accélérée si la demande de statut de réfugié pouvait être traitée en même temps pour les candidats au sujet desquels les responsables de l'immigration estiment qu'il vaudrait la peine de décider rapidement, sans attendre les résultats de l'enquête de l'immigration. Dans ce cas, la procédure de détermination du statut pourrait commencer alors que l'enquête se poursuit.

Nous supposons qu'il faudra plus de temps si on veut inclure dans l'enquête un contrôle dans le pays. Toutefois, la question de déterminer le statut de réfugié serait toujours retardée.

M. Girard, qui s'est présenté devant le Comité de la Chambre des communes, a dit que l'application du deuxième critère de crédibilité ajouterait probablement un autre retard de quatre à six semaines. Nous ne parlons donc pas ici d'un processus particulièrement rapide et rationnel. Comme je l'ai dit, si ce projet de loi était adopté et si un autre bateau de Sikhs arrivait sur nos côtes, nous ferions face au même problème que la première fois et nous serions toujours dans l'incapacité de le résoudre. Je précise, comme l'avait dit un membre de votre Comité, que le projet de loi C-84 n'aurait aucun effet dans un tel cas, puisque le bateau serait arrivé subrepticement. Par contre, si notre solution était acceptée, c'est-à-dire si le processus de détermination du statut était avancé, nous pourrions régler rapidement le cas des candidats légitimes. C'est tout.

Le sénateur Spivak: Vous êtes-vous demandé combien de temps il faudrait pour régler ces cas manifestement injustifiés,

[*Text*]

not necessarily those from a third country? You have reminded me that there was an estimate of that timeframe, but I have forgotten what it was. What is your estimate of that?

It seems to me that if there is persons going into the process whom the Canadian people think are not justified, and are people who are absolutely manifestly using the refugee system to get into the immigration stream, how could they be removed so that they could go back and apply properly to the immigration officers?

Mr. Clark: Assuming that we all want a fair process, it would certainly be faster than average.

Senator Spivak: As compared to the process proposed here, because we know what the timeframe is for that.

Mr. Clark: For this process it is not clear. Because we want some kind of meaningful appeal, and since Canada and other nations, when they reflected on these matters internationally, felt that an appeal was necessary, and that the appeal should deal with the facts, we think that it should be fair, too; but we do not want to sacrifice that even for a manifestly unfounded claim. The officials have said that they would require two to three weeks for fast tracking. Within that timeframe a hearing would be scheduled. Presumably that would be a quick hearing. There would not be adjournments, delays and such, because it would be fairly clear cut. Then that would move on to the appeal stage. To get to the appeal stage, they would now require another two or three weeks, which is the timeframe required to hold a credible claim test.

So there would be a marginal increase in time for people to do a paper review and confirm the decision. That could be fairly fast. So we are not talking about any massive increase in the time required for a manifestly unfounded claim.

Senator Flynn: At page 3 of your brief you state:

An appeal is an element of fundamental justice.

Are you suggesting there is no provision for appeal in the proposed legislation?

Mr. Clark: I am not a lawyer. You would know better than ; but we have heard the testimony.

Senator Flynn: You said that; so you must have had something in mind.

Mr. Clark: What we mean is a meaningful appeal, which neans there should be some re-examination of the facts and ome new evidence submitted.

Senator Flynn: Are you saying there is no provision for that the bill?

Mr. Clark: That is our understanding.

Senator Flynn: Did you read the bill?

Mr. Clark: Yes.

Senator Flynn: Well, I have read it and I see that there are any provisions regarding appeals. There is leave to apply to e Federal Court of Canada.

[*Traduction*]

ne concernant pas nécessairement des personnes venant d'un pays tiers? Vous avez dit que vous aviez des estimations à ce sujet.

S'il y a dans le processus d'immigration des candidats manifestement illégitimes au statut de réfugiés, comment pourrions nous les faire sortir du processus, pour que les agents d'immigration puissent traiter correctement et rapidement les cas légitimes?

M. Clark: En supposant que nous voulons mettre en place un processus équitable, ce serait certainement plus rapide que pour la moyenne.

Le sénateur Spivak: Par rapport au processus proposé dans le projet de loi?

M. Clark: Pour celui-là, ce n'est pas clair. Nous voulons évidemment que la procédure d'appel soit sérieuse, comme le Canada et les autres pays l'ont dit en signant les conventions internationales. Il faut que le processus soit équitable, et nous ne voulons pas sacrifier cet objectif, même dans les cas manifestement injustifiés. Les responsables du Ministère disent qu'il faudrait deux à trois semaines pour traiter rapidement un dossier. Il devrait être possible d'organiser une audience dans ce délai, quitte à ce que ce soit une audience rapide également. Il n'y aurait pas de possibilité d'ajournement, puisque l'affaire serait relativement simple. On pourrait ensuite passer à l'étape de l'appel, qui exigerait deux ou trois aures semaines, si l'on en croit le système actuel.

Il y aurait donc une augmentation mineure des délais requis pour procéder à examen du dossier sur papier et confirmer ensuite la décision. Cela serait quand même relativement rapide. Nous n'envisageons donc pas d'augmentation considérable des délais requis pour juger une demande manifestement injustifiée.

Le sénateur Flynn: Je lis dans votre mémoire:

L'appel est un élément de justice fondamentale.

Voulez-vous dire que le projet de loi ne comporte pas de procédure d'appel?

M. Clark: Je ne suis pas un avocat. Vous le savez sans doute mieux que moi, mais nous avons entendu les témoins.

Le sénateur Flynn: Mais que vouliez-vous dire en utilisant ces mots?

M. Clark: Nous voulions dire qu'il faut que la procédure d'appel doit être sérieuse, c'est-à-dire qu'il y ait une certaine révision des faits et la possibilité de présenter de nouvelles informations.

Le sénateur Flynn: Estimez-vous que cela n'est pas prévu dans le projet de loi?

M. Clark: C'est notre analyse.

Le sénateur Flynn: Avez-vous lu le projet de loi?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Flynn: Moi aussi et j'y ai vu beaucoup de dispositions concernant le droit d'appel. Il y a par exemple une possibilité d'appel devant la Cour fédérale.

[*Text*]

Mr. Clark: But, as we understand it, the standard for getting access to the Federal Court of Canada is very high and the facts have to be clear and not of a capricious nature, not that someone missed a small piece of evidence that should have been taken into account.

Senator Flynn: Where do you find that in the bill?

Mr. Clark: Like you, we must rely on the evidence of lawyers. We have heard the same witnesses you have heard.

Senator Flynn: I have read the bill and I do not see any limit as far as the evidence is concerned. I do not know where you found that in the bill.

Mr. Clark: I think that appears in the proposed section 83.3, on page 44 of the bill. The advice we have been given is that the ground set out in subparagraphs (a), (b) and (c) are too severe to allow any serious re-examination of a case, and also that the leave test, on the basis of experience, would seriously limit the access.

I believe Mr. Stern pointed out in his figures that approximately 10 per cent of the cases that now go automatically to the Immigration Appeal Board are, in fact, found to be refugees at that level. So this is not a trivial issues for persons who are at risk.

Senator Flynn: But the Refugee Division has already been given the facts. Now you are at the level of application to the Federal Court of Canada.

If you are not satisfied with this provision, I think all of our system would have to be thrown out the window. The Supreme Court of Canada uses the same grounds for allowing an appeal in other cases.

There has already been an adjudication procedure, and then there is allowance for an appeal to the Refugee Division. There is then the possibility of appealing that to the Federal Court of Canada. The Federal Court of Canada, after all of the facts have been presented, will look at whether the Refugee Division has failed to observe principles of natural justice. You have used those words very often, but I do not see any practical problems related to them. The proposed section 83.3(1)(b) states:

> . . . erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record; or
>
> (c) based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before it.

That covers a lot of ground.

When I ask for leave to appeal to the Supreme Court of Canada, and leave is refused, I am not given the reasons for the denial of that application. So, according to you, the whole system should be changed.

The Chairman: This is not the same, Senator Flynn. We are not near an appeal to the Supreme Court of Canada. We are talking about a judicial review, which is not the same as an appeal.

Senator Flynn: But in this case they have the provision to appeal to the Federal Court of Canada on matters of law or on

[*Traduction*]

M. Clark: Mais les critères établis pour avoir accès à la Cour fédérale du Canada sont très stricts. Il faut que les faits soient clairs et aient été présentés de manière frauduleuse, ce qui signifie que la procédure ne serait pas offerte à quelqu'un qui aurait oublié de présenter une information pertinente.

Le sénateur Flynn: Où voyez-vous cela?

M. Clark: Comme vous, nous devons nous remettre aux avocats. Nous avons entendu les mêmes témoins que vous.

Le sénateur Flynn: En lisant le projet de loi, je n'ai vu aucune limite en ce qui concerne les informations pouvant être présentées. Je ne vois pas où vous avez vu cela.

M. Clark: Je crois que cela figure à la page 44, au nouvel article 83.3. On nous a dit que les critères établis aux alinéas *a*), *b*) et *c*) sont trop rigoureux pour permettre un réexamen sérieux du dossier, et que le critère d'autorisation fondé sur l'expérience serait également très restrictif.

Si je me souviens bien, M. Sterne a dit qu'environ 10 p. 100 des dossiers passant actuellement automatiquement devant la Commission d'appel de l'immigration concernent des cas de réfugiés confirmés à ce niveau. Ce n'est donc certainement pas un problème trivial pour les personnes concernées.

Le sénateur Flynn: Mais la section du statut aurait déjà obtenu des informations sur les faits. L'étape dont nous parlons concerne la Cour fédérale.

Si cette disposition ne vous satisfait pas, nous ferions aussi bien d'abandonner tout le système. La Cour suprême du Canada se fonde sur les mêmes critères pour accepter ou refuser une demande d'appel.

D'après le système envisagé, il y aurait déjà eu une procédure d'arbitrage, il y aurait ensuite une procédure d'appel devant la section du statut, et il y aurait ensuite la possibilité d'appel devant la Cour fédérale. Lorsque toutes les informations auraient été fournies, la Cour fédérale devrait se demander si la section du statut a respecté ou non des principes de justice naturelle, expression que vous avez souvent utilisée. Je ne vois pas de problèmes pratiques à ce sujet. Le paragraphe 83.3(1) est le suivant:

> *b*) soit a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
>
> *c*) soit a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Cela me paraît ouvrir la porte à beaucoup de possibilités.

Si je demande à me porter en appel devant la Cour suprême du Canada et que celle-ci refuse ma demande, elle n'a pas à se justifier. Selon vous, il faudrait changer ce système.

La présidente: Ce n'est pas la même chose, sénateur Flynn. Nous parlons ici d'un processus de révision judiciaire, et nous sommes loin de la procédure d'appel devant la Cour suprême.

Le sénateur Flynn: Mais, dans ce cas, le candidat peut se porter en appel devant la Cour fédérale sur des questions de

[*Text*]

evident errors of fact. That is normal. It is difficult to complain about that.

Mr. Clark: According to the evidence we have heard, it is normal after a body like the—

Senator Flynn: It is not a question of law; it is a question of what is provided for in the bill. You claim there is no provision for appeal, but there is.

Mr. Clark: We mean a meaningful appeal.

Ms. Nicholls: We are not denying that there is an appeal procedure. I think the operative word is "meaningful".

Based on consultations we have had with the legal experts, and based on direct experience I have had with some of our cases, it has often been found that refugees do not reveal all of the facts pertaining to them for many reasons. We have to be sensitive to the fact that if someone is a genuine refugee, then that person has probably faced serious persecution in the country of origin and that person is not comfortable with any tribunal, as informal and open as you may have it. It is difficult for those people to reveal all the facts, and then there are also problems with the language.

So, because a lot is often missed, we are saying an appeal needs to be based on the full merits of a case. We are saying that the appeal should really re-examine at the case and not just examine the additional facts.

Senator Flynn: There is provision for an appeal on the evidence. There is also provision for supplying a lawyer to every applicant.

Ms. Nicholls: I think we are dealing with different things.

The Chairman: Having heard the type of evidence you have just given us about the difficulty of extracting all of the relevant information from refugee claimants in order to make an appropriate decision, this brings into play subsection (c) of that proposed section 83.3(1), which states:

> based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before it.

One has to roll all of that together. That does not talk about lack of facts or just the finding of fact; it talks about a fact that is made in a perverse or capricious manner. I think that, in itself, is substantially more restrictive, if you will, given the type of information that we are trying to extract from possible claimants.

Ms. Nicholls: Yes.

Senator Doyle: That is more of a declaration than a question.

The Chairman: I was not asking a question.

Senator Doyle: That is your reading of the situation?

The Chairman: That is my reading of that subsection.

Senator Flynn: I think we are all reading it in the same say.

[*Traduction*]

droit ou sur des erreurs de fait. C'est tout à fait normal. Il est difficile de s'en plaindre.

M. Clark: Selon les témoignages que nous avons entendus, il est normal . . .

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas une question de droit, il s'agit de ce qui est prévu dans le projet de loi. Vous prétendez qu'il n'y a pas de possibilité d'appel alors qu'il y en a.

M. Clark: Nous voulons parler d'une possibilité sérieuse d'appel.

Mme Nicholls: Nous ne nions pas qu'il y ait une procédure d'appel. Je crois que le terme important est «sérieuse».

Considérant nos consultations auprès d'experts juridiques et l'expérience directe que j'ai eue de certains cas, nous avons pu souvent constater que des réfugiés ne révèlent pas tous les faits les concernant, pour toutes sortes de raisons. Il faut être sensible au fait qu'un réfugié légitime a probablement fait face à des persécutions dans son pays d'origine et ressent une certaine inquiétude devant un tribunal, quel qu'il soit. Il peut donc lui être difficile de révéler tous les faits le concernant. Sans compter qu'il peut y avoir des problèmes de langue.

Cela signifie que beaucoup d'informations peuvent ne pas avoir été divulguées, et c'est pourquoi nous disons qu'il faut que l'appel porte sur l'ensemble du dossier lui-même. Il faut que l'appel permette de réexaminer le dossier, et pas simplement des informations complémentaires.

Le sénateur Flynn: Il y a une possibilité d'appel à ce sujet. Il y a également une disposition concernant l'offre des services d'un avocat à chaque candidat.

Mme Nicholls: Je ne pense pas que nous parlions de la même chose.

La présidente: Considérant ce que vous venez de dire au sujet des difficultés que peuvent avoir certains candidats à fournir toutes les informations pertinentes, il me semble qu'il faut également tenir compte de l'alinéa c) du paragraphe 83.3(1):

> *c*) soit a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Tout cela doit être pris en considération en même temps. Cet alinéa ne parle pas d'informations insuffisantes mais d'une conclusion tirée de façon absurde ou arbitraire. À mon sens, cela est beaucoup plus restrictif, considérant la nature des informations qu'il faudrait demander aux candidats éventuels.

Mme Nicholls: En effet.

Le sénateur Doyle: C'était plus une affirmation qu'une question.

La présidente: Je ne posais pas de question.

Le sénateur Doyle: C'est votre interprétation de cet article?

La présidente: C'est mon interprétation de cet alinéa.

Le sénateur Flynn: Je crois que nous l'interprétons tous de la même manière.

[*Text*]

The Chairman: Yes.

Mr. Clark: Madam Chairman, relating to Senator Flynn's comments, I think the process could be said to follow Senator Flynn's model, if what is now the Refugee Board were, in fact, the Refugee Appeal Board, paralleling the Immigration Appeal Board, and if the first hearing were, in fact, truly a hearing on the merits of the case before an independent and competent decision-maker. In that case, you would have the appeal hearing listening to that which was at issue in the first hearing. The Federal Court of Canada would be much like the Immigration Appeal Board for immigration matters, namely, the last court if there were perverse or capricious findings, and so forth; but the principal business would be over.

But that is not what we face. Our suggestion is that if the government is really after efficiency and independence, the better way is to have a parallel hearing, to let the inquiry do its thing and then go on to appeal.

Senator Doyle: Madam Chairman, on the matter of your interpretation of the appeal process, and on the matter of Senator Flynn's interpretation and the witnesses' comments, may I ask a question relating to the fairness of the process?

The Chairman: Yes.

Senator Doyle: I am sure that the witnesses accept the fact that the intention of the bill, whether it accomplishes it or not, is to deal as humanely as is humanly possible with desperate cases, when people who are being pursued. We have no quarrel with the intentions. We are now getting beyond that group to the bulk of the people who come here, people who are not backed up with good arguments to make on their own behalf. We are arguing about establishing a fair procedure for them.

Where I have had difficulty with other briefs presented here and in the west is in trying to construct a situation in which we are equally fair to the people who come to Canada seeking refuge and people who are abroad and who appeal to us for refuge. If we eliminate those people who are being pursued, to a large extent those cases are very similar. I am talking about cases that are made either at consulates or at refugee camps to which we send immigration officers. There are heartrending stories everywhere.

If we are going to keep extending the process for those people who come to our shores, should we not, as a matter of moral conformity, if nothing else, extend all of those processes to all of those people who approach us in other countries; that is, those people in Austria, in Hong Kong, and those who meet with our immigration officers and rest their case?

Is not the difference, for many of those who apply in foreign places and those who apply in Halifax or Vancouver the price of an airline ticket?

Ms. Nicholls: Perhaps we are talking about several issues here. One issue relates to those people who choose to come to Canada to live—the whole immigration process. I do not think that this bill deals with, or is intended to deal with, that.

[*Traduction*]

La présidente: Oui.

M. Clark: Je crois que la procédure serait conforme au modèle proposé par le sénateur Flynn si la Commission des réfugiés devenait en fait une commission d'appel des réfugiés, parallèle à la Commission d'appel de l'immigration, et si la première audience portait effectivement sur le fond même du dossier et se tenait devant un décideur indépendant et compétent. Dans un tel cas, la procédure d'appel prévue dans le projet de loi pourrait être acceptable puisque la Cour fédérale du Canada deviendrait une instance de dernier ressort comme la Cour d'appel de l'immigration dans les affaires d'immigration, afin d'éviter les décisions absurdes ou arbitraires.

Telle n'est cependant pas la situation. À notre avis, si le gouvernement veut vraiment favoriser l'efficience et l'indépendance, la meilleure solution consisterait à organiser une audience parallèle en laissant l'enquête suivre son cours, puis à offrir une possibilité d'appel.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, puis-je poser une question concernant l'équité de la procédure, considérant votre interprétation de celle-ci, ainsi que celle du sénateur Flynn et des témoins?

La présidente: Allez-y.

Le sénateur Doyle: Les témoins reconnaîtront sans doute que le projet de loi vise à régler le plus humainement possible les cas de personnes désespérées, parce qu'elles sont pourchassées. Quant à savoir s'il atteint cet objectif ou non, c'est une autre affaire. L'intention n'est pas contestable. Il faut ensuite passer à une deuxième catégorie de personnes, qui représentent la grosse majorité des candidats au statut de réfugiés, c'est-à-dire des personnes dont la demande n'est pas appuyée par des arguments très solides. Dans leur cas, notre objectif est d'établir une procédure équitable.

Ce qui me chagrine avec les mémoires présentés ici et dans l'Ouest, c'est qu'on essaie de mettre en place un système dans lequel nous serions aussi équitables à l'égard des gens qui viennent au Canada demander le statut de réfugiés et des gens qui font la même chose de l'étranger. Dans l'ensemble, la situation est la même dans les deux cas, si nous laissons de côté ceux des personnes persécutées. Je parle ici des dossiers qui sont préparés dans les consulats ou dans les camps de réfugiés. Il s'agit presque toujours de situations très pénibles.

Si nous voulons élargir le processus à l'intention des personnes qui arrivent sur nos côtes, ne devrions-nous pas, par simple honnêteté morale, appliquer les mêmes mécanismes à toutes les personnes qui présentent leur demande dans d'autres pays, c'est-à-dire en Autriche, à Hong Kong ou n'importe où ailleurs?

Ne croyez-vous pas que la seule différence qui existe entre les personnes qui présentent leur demande à l'étranger et celles qui la présentent à Halifax ou à Vancouver est simplement le prix d'un billet d'avion?

Mme Nicholls: Vous soulevez plusieurs problèmes différents. Le premier concerne les personnes qui souhaitent venir vivre au Canada, c'est-à-dire immigrer. Je ne pense pas que le projet de loi les concerne.

[*Text*]

Senator Doyle: I want to deal with the refugee aspects.

Ms. Nicholls: Some of us may say that there are better ways to handle the immigration process; but that is another subject.

When we are talking about people who arrive here, at times there is a tendency to look at that as if there were an orderly, conscious and well-thought-out decision made by those people. In many cases—and I see many day after day—they come at the very last minute out of genuine fear. They make a quick decision, purchase an airline ticket and arrived here. They need a fair process to decide whether they are refugees, and then we can decide whether or not they will be landed here.

We also have a need relating to people waiting in refugee camps. That is another issue about which we are very concerned. Those people should have an opportunity to get out of those camps and come here. We are also concerned about people who go into our embassies abroad and claim refugee status. However, this legislation deals with the asylum issue as it relates to those who come here. I think we are internationally bound to provide protection to genuine refugees.

I am sure the Inter-Church Committee has comments on how processing abroad could be handled; but clearly in this particular bill we are concerned about those who do get here, by land, sea or air.

Senator Doyle: You do not agree that one process affects the other, that if there is a huge flow from Europe, or the Middle East,—by air, in particular—that that will not, at some point, impinge on the numbers that can be accepted at the camp gates in that at least those who come here by air will be given consideration first?

Mr. Clark: They are legitimate concerns and are problems with which we do have to wrestle. I think they are coupled. If, on the one hand, you are talking about the solution to flows of refugees, then there has to be a blend of classical measures that includes granting asylum—namely, trying to come up with a permanent solution for those who arrive here. That is not just Canada's concern; there needs to be an international response to an international problem. So there are difficulties in that regard. There must be some resettlement assistance programs for those people. There has to be a package response.

To be more specific, my assessment would be that the limitations out there are largely related to processing capabilities and the ceilings we set. Unfortunately, refugees will not stop coming because ceilings have been met or because they missed the Canadian official who may have been on his way from Cairo to Sudan. That is another aspect.

Yet another aspect—and we have said this in our international church discussions where we try to coordinate our approach—relates to resettlement programs. If we hae a good one going, then in a positive way, we undermine the need for spontaneous arrivals. There will not be many spontaneous

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Non, je m'intéresse seulement aux réfugiés.

Mme Nicholls: Certains d'entre nous diront peut-être qu'on pourrait également améliorer la procédure d'immigration, mais c'est encore un autre problème.

Lorsque nous voyons des gens arriver chez nous, nous avons souvent tendance à considérer qu'ils ont pris leur décision de manière très cohérente et réfléchie. Or, ce sont bien souvent des personnes qui ont pris leur décision à la dernière minute, parce qu'elles avaient vraiment peur de ce qui pouvait leur arriver dans leur pays. À mon avis, il faut leur donner accès à une procédure équitable de décision sur leur statut de réfugié, et décider ensuite si nous voulons ou non les accueillir comme immigrantes.

Le troisième problème concerne les personnes qui attendent dans des camps de réfugiés. Il me paraît important de leur donner également la possibilité de sortir de ces camps et de venir s'établir chez nous. Le quatrième problème concerne les personnes qui vont dans nos ambassades pour demander le statut de réfugié. En ce qui concerne le projet de loi, il porte uniquement sur le cas des personnes qui demandent l'asile une fois arrivées chez nous. À mon sens, nous avons la responsabilité de protéger les candidats légitimes, devant la communauté internationale.

Je suis sûre que notre Comité pourrait faire d'autres commentaires sur la procédure appliquée à l'étranger, mais ce n'est pas l'objet de ce projet de loi.

Le sénateur Doyle: Vous ne pensez pas que toutes ces catégories sont reliées, d'une certaine manière, c'est-à-dire que, si nous avons beaucoup de candidats venant d'Europe ou du Moyen-Orient, cela risque de limiter le nombre de ceux qui seront acceptés à partir des camps de réfugiés? Ne croyez-vous pas que les candidats capables d'arriver à nos frontières seront traités en priorité?

M. Clark: Vous évoquez certes des problèmes tout à fait légitimes. Si nous parlons de résoudre le problème des vagues de réfugiés, il faut le faire en utilisant les méthodes classiques, notamment l'octroi de l'asile, pour leur offrir une solution permanente. Ce n'est toutefois pas le problème du Canada. Il s'agit d'un problème international appelant une réponse internationale. Il faut offrir des services pour permettre à ces personnes de se réinstaller.

À mon sens, les limites résultent essentiellement des plafonds que nous établissons et de nos capacités de traitement des dossiers. Hélas, les réfugiés ne seront pas moins nombreux à se présenter quand nous aurons fixé des plafonds ou parce qu'ils n'auront pas réussi à rencontrer un représentant canadien entre le Caire et le Soudan. C'est un autre aspect du problème.

Il y a également un autre aspect à prendre en considération: si on met en place un bon programme de réinstallation, on réduit les arrivées spontanées. Par exemple, il n'y aura pas baucoup d'arrivées spontanées d'Italie parce que le programme

[*Text*]

arrivals from Italy because, by and large, the program there has functioned relatively well as a resettlement program.

Let us go back to the principle, because our concern relates to the bottom line, namely, that which protects refugees within this international system; and that relates to countries which assume responsibility for the safety of refugees who are on their shores, and, in the case of Canada, fall within Canada's jurisdiction. That is the bottom line. The rest is a type of helping out, a type of sharing, a type of chipping into the kitty. The bottom line is the United Nations Human Rights Convention, and we are unwilling to see that whittled away. We stand back and reflect and ask what it is really saying, where are the games being played and what do we have to do.

Senator Doyle: Then you would not extend those special rights, about which you are talking, to the interpretation given by Senator Flynn or to that given by the chairman. You are not concerned about transferring those rights of appeal, and so forth, to an applicant who approaches our immigration officer in, let us say, Austria?

Mr. Clark: We have complained about the process overseas. So far as we are concerned, that is an immigration process, and immigration is a matter of choice. Not every country is involved in resettling refugees, and perhaps more countries should be involved in that. We see this as a matter of choosing to do something. We would like principles of fairness to be applied, but this is a different business from sharing what the church would call the "vulnerability" of dealing with persons who just arrive because that is what we would expect other states to do. That is what we would expect the front-line states in the Third World to do from our high pedestal in Geneva. Our feeling is that we ought at least to try to show we can do that at home.

Senator Doyle: But leaving some of the responsibility with those front-line states, too.

Mr. Clark: That is right. That is an important point, too.

I should like to leave with the committee the Danish Refugee Council's analysis of their experience. Our view is that many spontaneous arrivals are, in fact, bureaucrat or induced arrivals, that, in fact, one state makes a deal with a neighbouring state. There is a sense of unfairness because there may be a flow of a few more claimants, and then the next state makes a deal and we end up with a spiral.

What we are trying to say is that we are not as vulnerable as are most of those people; we do not need to play that game, and, if we do, we should play it on a high plain and go out and get some kind of human rights deal that limits that vulnerability.

The Chairman: If there are no further questions, I thank the witnesses on behalf of the members of the committee.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

de réinstallation que nous avons mis en place là-bas est relativement efficace.

Revenons cependant au problème fondamental, qui est de protéger les réfugiés et qui est que les pays doivent assumer la responsabilité de la sécurité des réfugiés arrivant sur leurs côtes. C'est cela l'essentiel. Le reste est simplement un problème d'entraide internationale. Ce qui est fondamental, c'est de ne pas violer les droits de la personne protégés par la Convention des Nations unies.

Le sénateur Doyle: Vous ne seriez donc pas prêt à élargir la portée des droits spéciaux dont vous parlez, dans le cadre de l'interprétation du sénateur Flynn ou de celle de la présidente? Vous ne voulez pas fournir ces droits d'appel, par exemple, à un candidat qui se présenterait dans nos bureaux à l'étranger, disons en Autriche?

M. Clark: Nous nous sommes déjà plaints du processus mis en place à l'étranger. En ce qui nous concerne, c'est un processus d'immigration et l'immigration est une question de choix. Pour ce qui est des réfugiés, tous les pays ne sont pas prêts à en accepter, même si c'est regrettable. Nous aimerions que toutes nos procédures soient équitables, mais il n'empêche que notre souci primordial est de tenir compte de ce que nous appelons la «vulnérabilité» des personnes qui se présentent à nos frontières. Nous voudrions d'ailleurs que les autres nations agissent comme nous à cet égard, et c'est ce que nous demandons aux États du tiers monde, lorsque nous prêchons à partir de notre piédestal de Genève. À notre avis, nous devrions au moins leur montrer que nous agissons de cette manière chez nous.

Le sénateur Doyle: Mais en demandant également à ces autres nations d'assumer leurs propres responsabilités.

M. Clark: C'est juste. C'est également très important.

Je voudrais vous laisser le rapport analysant l'expérience du Conseil des réfugiés du Danemark. À notre avis, bon nombre des arrivées spontanés sont en fait suscitées par les bureaucrates, c'est-à-dire qu'il s'agit souvent du résultat d'une entente entre un État et un État voisin. Un pays peut avoir le sentiment qu'il est obligé d'accueillir quelques candidats en trop, ce qui le pousse à négocier une entente avec un autre, et c'est le début de la spirale.

En fin de compte, nous ne sommes pas aussi vulnérables que les autres et nous n'avons pas besoin de jouer le même jeu. Si nous voulons jouer ce jeu, faisons-le au moins en respectant nos principes, c'est-à-dire en protégeant les droits de la personne.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins au nom de tous les membres du comité.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Council for Refugees:
Mrs. Margaret Third-Tsuchima, President;
Mrs. Monique Proulx, Vice-President;
Mr. W. M. Melvin Weigel, Advocate.

From the Inter-Church Committee for Refugees:
Ms. Nancy Nicholls, Past Chairperson;
Mr. Tom Clark, Coordinator.

Du Conseil canadien pour les réfugiés:
M^me^ Margaret Third-Tsuchima, présidente;
M^me^ Monique Proulx, vice-présidente;
M^e^ W. M. Melvin Weigel, avocat.

Du Comité inter-Églises pour les réfugiés:
M^lle^ Nancy Nicholls, ancienne présidente;
M. Tom Clark, coordonnateur.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 8, 1988

Issue No. 63

Second proceedings on:

Consideration of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the prelature of the Holy Cross and Opus Dei

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 8 mars 1988

Fascicule nº 63

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

28939

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn for that of the Honourable Senator Buckwold. (March 8, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold. (le 8 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 27, 1987:

"The Order of the day being read,

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Bélisle resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bélisle, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, for the second reading of the Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Bélisle moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 27 octobre 1987:

«A l'appel de l'Ordre du jour,

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Bélisle, reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bélisle, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Bélisle propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 8, 1988
(85)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 1:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman and Robertson (7).

Other Senator present: The Honourable Senator Bélisle (1).

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel and Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley.

Witness:

From Consumer and Corporate Affairs Canada:

Mr. R.D. Viets, Chief, Legal Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 27, 1987 resumed consideration of Bill S-7, An Act to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei.

The witness and Mr. du Plessis made statements and answered questions.

At 2:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 MARS 1988
(85)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman, (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman et Robertson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bélisle (1).

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire, et M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint. *De la Bibliothèque du Parlement:* M^me^ Katharine Dunkley.

Témoin:

De Consommation et Corporations Canada:

M. R.D. Viets, chef, Division du contentieux.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 octobre 1987, le Comité reprend l'examen du projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei.

Le témoin et M. du Plessis font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 14 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 8, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to incorporate the Regional Vicar for Canada of the Prelature of the Holy Cross and Opus Dei, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us this afternoon Mr. Digby Viets, Chief of the Legal Division of Consumer and Corporate Affairs, and Mr. Ray du Plessis, our Law Clerk and Parliamentary Counsel.

We have a number of questions to put to our witnesses today to obtain further background material. I think several of us had thought of questions, and I propose to let Mr. du Plessis and Mr. Viets have a look at some of the questions that our people felt we would be interested in getting answers to. Since we do not have a prepared text from either of our witnesses, perhaps they could answer these questions and then members of the committee could add further questions, if they wished.

Mr. du Plessis, do you have a statement?

Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: I have an idea of some of the questions you wish to ask, but I did not prepare a statement. Perhaps we could just look at the questions we have before us.

The Chairman: Could you make a statement first, Mr. du Plessis, to provide us with some further background detail?

Mr. du Plessis: Certainly, Madam Chairman. As you know, one of the roles of my office is to protect Parliament from becoming involved in the processing of private bills that are unnecessary. When a senator or any other person representing a potential petitioner approaches my office for information regarding the introduction of a private bill, one of the first questions I always ask is: Can the purpose of the proposed private bill be accomplished under the general law? I always remind the person who inquires about introducing a private bill that one of the principal characteristics of private legislation is that it confers on a person or body of persons particular benefits or powers that are not available under the general law—that is, under the public general law.

I also always endeavour to insert a statement to that effect in the preamble of the private bill in order to establish clearly in the legislation itself the petitioner's rationale for proceeding by way of a petition to Parliament rather than by way of administrative action under the general law. I do so because, before a private bill can be passed by Parliament, the preamble must be proven. Therefore, any statement in the preamble to the effect that the rights that are being petitioned for in the bill are not available except by way of a private bill would have

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-7, Loi constituant en personne morale le vicaire régional pour le Canada de la Prélature de la Sainte-Croix et Opus Dei, se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour en faire l'étude.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi, M. Digby Viets, chef de la direction du contentieux au ministère de la Consommation et des corporations, ainsi que M. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat.

Nous voulions poser aujourd'hui un certain nombre de questions aux témoins afin d'obtenir plus de précisions. Je pense que plusieurs d'entre nous avons des questions à poser et je propose de laisser M. du Plessis et M. Viets jeter un coup d'œil aux questions que notre personnel a préparées en pensant que nous aimerions qu'on y réponde. Aucun témoin ne nous ayant remis de document, nous pourrions peut-être leur soumettre ces questions, les membres du Comité étant libres d'en poser d'autres.

Monsieur du Plessis, avez-vous une déclaration à faire?

M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: J'ai une idée des questions que vous aimeriez poser, mais je n'ai pas préparé de déclaration. Nous pourrions peut-être simplement examiner les questions que nous avons sous la main.

La présidente: Pourriez-vous commencer, monsieur du Plessis, par faire une déclaration qui nous éclairerait un peu plus?

M. du Plessis: Certainement, madame la présidente. Comme vous le savez, une de mes fonctions consiste à éviter au Parlement d'avoir à s'occuper inutilement de projets de loi d'intérêt privé. Quand un sénateur ou toute autre personne qui représente un demandeur éventuel communique avec mon bureau pour obtenir des renseignements sur la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé, une des premières questions que je pose infailliblement est celle-ci: pourrait-on régler la question dont traite ce projet de loi d'intérêt privé en recourant à une règle de droit d'application générale? Je rappelle toujours à la personne qui s'informe du mode de présentation d'un projet de loi d'intérêt privé que l'une des grandes caractéristiques de la législation privée est de conférer à une personne ou à un groupe de personnes des avantages ou des pouvoirs qui ne peuvent être obtenus en faisant appel à une règle de droit d'application générale, c'est-à-dire une loi d'intérêt public.

Je m'efforce aussi toujours d'inclure une déclaration à cet effet dans le préambule du projet de loi d'intérêt privé afin d'établir clairement, dans la loi même, la raison pour laquelle le demandeur présente une demande au Parlement au lieu de procéder administrativement en invoquant une loi d'intérêt public. Si je fais cela, c'est parce qu'avant qu'un projet de loi d'intérêt privé puisse être adopté par le Parlement, il faut établir le bien-fondé du préambule. Par conséquent, avant que le projet de loi puisse être adopté par le Sénat, il faut établir à la

[*Text*]

to be proven to the satisfaction of the committee before the bill could be approved for passage by the Senate. So long as I am satisfied that the petitioner's request is one that can be legitimately proceeded with by way of a private bill, I do not ask any further questions. I do not consider it my role to ask for all of the reasons why the petitioner has decided to proceed with a particular application to Parliament.

In the present case, I have followed the proceedings and I am aware of the petitioner's reasons for asking that the regional vicar for Canada of Opus Dei be incoporated as a corporation sole and, from that perusal of the proceedings and from my knowledge of the situation, it seems to me to be a request that is logical in view of the jurisdictional nature and structure of Opus Dei. Those are my remarks at the outset by way of a general approach to the subject. Is there anything else you would like to know?

The Chairman: Perhaps you would just explain to us in a little more detail those benefits to which you referred that you think this type of incorporation confers on the applicant.

Mr. du Plessis: The primary benefit that it confers is the corporate status that the applicant is seeking. In other words, because the applicant is asking to be incorporated as a corporation sole and because the general law does not, at the present time, provide for the incorporation of a corporation sole in the case of a non-profit corporation, the only way that such a corporation can be established is by a private act. This is because of the present wording of the Canada Corporations Act. The Canada Corporations Act does not provide for the incorporation, by administrative action, of a corporation sole. This is why organizations that want this particular status have to come to Parliament.

Over the years, there have been a number of precedents which I have with me. The oldest precedent that I was able to find was an act to incorporate the Gospel Workers' Church in Canada which was in 1918. The most recent one was the Eparch of the Eparchy of Saints Cyril and Methodius of Slovaks of the Byzantine Rile in Canada. In recent years two church organizations have come to Parliament and have been incorporated in this way as corporations sole.

The Chairman: How many, that you are aware of, have there been altogether?

Mr. du Plessis: There have been 21 corporations sole out of a total of 102 applications for special acts since Confederation.

The Chairman: Have you a list of all those?

Mr. du Plessis: Yes. Fourteen of these private acts related to the Roman Catholic Church; four related to the Anglican Church; two related to the Church of Jesus Christ of Latter Day Saints; and one related to the Evangelical Pentecostal Church.

The first of these acts was a corporation sole which was passed in 1884 with respect to the Roman Catholic Episcopal Corporation of Ottawa. The most recent was in 1983. That

[*Traduction*]

satisfaction du Comité le bien-fondé de toute déclaration contenue dans le préambule et selon laquelle les droits demandés dans le projet de loi ne peuvent être reconnus que par un projet de loi d'intérêt privé. Quand j'ai confiance que la demande peut légitimement être faite sous forme de projet de loi d'intérêt privé, je ne pose pas d'autres questions. Je n'estime pas qu'il est de mon devoir de chercher à connaître toutes les raisons pour lesquelles le demandeur a décidé de présenter cette demande particulière au Parlement.

Dans le cas qui nous occupe, j'ai suivi les délibérations et je connais les raisons pour lesquelles on demande que le vicaire régional pour le Canada de l'Opus Dei soit constitué en corporation simple. Après une lecture attentive des délibérations et d'après ce que je sais de la question, il me semble que ce soit une demande logique, compte tenu de la structure juridique de l'Opus Dei. Ce sont là les observations préliminaires que je peux faire pour aborder la question. Voudriez-vous savoir autre chose?

La présidente: Peut-être pourriez-vous préciser le genre d'avantages que cette constitution en corporation simple peut, selon vous, procurer au demandeur.

M. du Plessis: Le premier avantage est le statut de corporation. Autrement dit, parce qu'on demande d'être constitué en corporation simple et que les règles de droit d'application générale ne prévoient pas, pour l'instant, la constitution en corporation simple dans le cas d'un organisme sans but lucratif, la seule façon d'y parvenir est de présenter un projet de loi d'intérêt privé. Il en est ainsi en raison du libellé de la Loi sur les corporations canadiennes. Cette loi ne prévoit pas la constitution d'une corporation simple par voie administrative. C'est pourquoi les organismes qui veulent obtenir ce statut particulier doivent s'adresser au Parlement.

Au fil des ans, j'ai eu connaissance d'un certain nombre de précédents. Le plus ancien que j'ai pu retrouver est une loi prévoyant la constitution en corporation de la Gospel Workers' Church au Canada, et qui date de 1918. Le cas le plus récent concerne l'éparque de l'éparchie des Saints Cyrille et Méthode des Slovaques de rite byzantin au Canada. Au cours des dernières années, deux groupes religieux ont présenté leur cas au Parlement et on a procédé à des constitutions en corporations simples.

La présidente: A votre connaissance, combien y en a-t-il eu au total?

M. du Plessis: Vingt et une constitutions en corporation simple sur un total de 102 demandes de lois spéciales depuis la Confédération.

La présidente: En avez-vous la liste?

M. du Plessis: Oui. Quatorze de ces lois d'intérêt privé concernaient l'Église catholique; quatre concernaient l'Église anglicane; deux concernaient l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours et une concernait l'Église évangélique de la Pentecôte.

La première de ces lois concernait une constitution en corporation simple et a été adopté en 1884 relativement à la Corporation épiscopale catholique romaine d'Ottawa. Le plus récent

[*Text*]

was the Eparch of the eparchy of Saints Cyril and Methodius of Slovaks of the Byzantine Rite in Canada.

Senator Gigantès: Perhaps we should refer to the Julian calendar.

Senator Doyle: We are told that what the applicant is seeking is reasonable, according to the structure of Opus Dei. Could the thing that Opus Dei is seeking be achieved by another method if it were to change its structure?

Mr. du Plessis: Yes, if it were to change its structure. If Opus Dei were to operate in a different way, it could be incorporated under the Canada Corporations Act. There would have to be a minimum of three people applying for the incorporation. If Opus Dei wanted to change the nature of its organization, this could be done.

Senator Doyle: Are you aware, from the history of previous applications, of the reasons why those organizations have preferred the structure of a corporation sole to a structure involving other conditions?

Mr. du Plessis: I believe that in the case of the President of the Lethbridge Stake, which is the Mormon Church in Canada, the reason was that it was a way in which the property held by the church throughout Canada could be maintained and held by one person, by this corporation sole. At the time, I did not go into all of their reasons for wishing to incorporate in that way. I think in that case and in the case of the Eparch of the Eparchy of Slovaks of the Byzantine Rite in Canada, it probably reflected the organization. It was probably in harmony with the structure of the church itself and it probably best suited the purposes of the church.

Senator Doyle: There are no particular and apparent advantages or differences in what is permitted in the law for a structure headed by three people as opposed to a structure headed by one person?

Mr. du Plessis: It depends on whether you are speaking about advantages to the applicant or to the organization itself.

Senator Doyle: I am speaking about advantages to the organization.

Mr. du Plessis: I suppose that from the point of view of the organization itself, in the case of a corporation sole it would be because of the simple form of the corporation, that involving one person. In the case of a corporation sole, there would be no board of directors, although nothing would stop a corporation sole from being advised by or from following the directions of a board of directors. Perhaps that board could be called a council within the organization. It is just that that part of the organization would not have corporate status. Only the head of the organization would have corporate status. When documents were signed, they would be signed by and under the seal of that person rather than by two signing officers, as in the case of a regular corporation. Perhaps Mr. Viets has something to say about that.

Senator Doyle: What we are dealing with here, then, is method. We are not in a situation where we might deny them

[*Traduction*]

date de 1983. Il concernait l'éparque de l'éparchie des Saints Cyrille et Méthode des Slovaques de rite byzantin au Canada.

Le sénateur Gigantès: Nous devrions peut-être consulter le calendrier julien.

Le sénateur Doyle: On nous dit que la demande est raisonnable, compte tenu de la structure de l'Opus Dei. Est-ce que l'Opus Dei pourrait obtenir ce qu'il cherche par un autre moyen, s'il modifiait sa structure?

M. du Plessis: Oui, s'il modifiait sa structure. Si l'Opus Dei fonctionnait autrement, il pourrait être constitué en corporation aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes. Il faudrait qu'au moins trois personnes demandent sa constitution en corporation. Si l'Opus Dei voulait modifier son organisation, il pourrait s'y prendre par un autre moyen.

Le sénateur Doyle: D'après ce que vous savez des demandes précédentes, pourquoi ces organismes ont-ils préféré demander la constitution en corporation simple plutôt qu'opter pour une structure supposant d'autres conditions?

M. du Plessis: Je pense que dans le cas du président du Lethbridge Stake, Église des mormons au Canada, c'était une façon de faire en sorte que les biens détenus par l'Église au Canada soient maintenus et détenus par une personne, par cette corporation simple. À l'époque, je n'ai pas cherché à connaître toutes les raisons pour lesquelles cette Église souhaitait la constitution en corporation simple. J'estime que dans ce cas, comme dans celui de l'éparque de l'éparchie des Slovaques de rite byzantin au Canada, la raison avait probablement trait à l'organisation, qui s'harmonisait probablement à la structure de l'Église elle-même et correspondait sans doute le mieux à ses buts.

Le sénateur Doyle: Il n'y a pas d'avantage particulier et évident ni de différence quant à ce qui est permis en droit à une organisation dirigée par trois personnes, par opposition à une organisation dirigée par une seule personne?

M. du Plessis: Il faut savoir si l'on parle des avantages pour le demandeur ou pour l'organisation comme telle.

Le sénateur Doyle: Je parle des avantages pour l'organisation.

M. du Plessis: Je suppose que du point de vue de l'organisation elle-même, s'il s'agit d'une corporation simple ce serait en raison de la seule nature de la corporation, une corporation qui ne met en cause qu'une personne. Dans le cas d'une corporation simple, il n'y aurait pas de conseil d'administration, quoi que rien n'empêcherait une corporation simple de suivre les conseils ou des Directives d'un conseil d'administration. Peut-être que ce conseil d'administration pourrait s'appeler simplement un conseil au sein de l'organisation. La seule différence, c'est que cette partie de l'organisation n'aurait pas un statut de corporation. Seul le chef de l'organisation aurait ce statut. À la signature de documents, ceux-ci seraient signés et scellés par cette personne plutôt que par deux signataires autorisés, comme c'est le cas dans une corporation ordinaire. M. Viets a peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Le sénateur Doyle: Il est donc ici question de méthodes. Nous ne nous trouvons pas dans une situation où nous pour-

[*Text*]

rights that they could not achieve any other way, or we would not be denying them opportunities that would be open to them only if they went as a corporation sole. We are being asked to decide on whether this method should be allowed to them and that is all.

Mr. du Plessis: That is the basic decision, yes. If the method were to be changed, of course I suppose they would have to rearrange their affairs accordingly and this is what the committee would have to decide.

The Chairman: Mr. Viets, do you have anything to add?

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Consumer and Corporate Affairs Canada: Senator Doyle, the only thing I would add is that many religious organizations have been incorporated under Part II of the Canada Corporations Act as associations. They have members; that is the way in which they are structured. This organization will have no members. I think, as Mr. du Plessis has said, that this is a structural problem. If Opus Dei wants this sort of structure, the federal general law does not accommodate it, one of the reasons being that at least three applicants must constitute a corporation.

Senator Gigantès: Is Opus Dei incorporated anywhere?

Mr. du Plessis: I believe that at the last meeting the committee heard evidence to the effect that Opus Dei is incorporated under the laws of Quebec.

Senator Gigantès: Is Opus Dei incorporated under the laws of Ontario?

Mr. du Plessis: I do not believe so.

Senator Gigantès: Despite their structure, then, they found it in their hearts possible to incorporate under the laws of Quebec.

Mr. du Plessis: I believe that is so, senator, but I think the reason they are coming forward at this time is because of a change in their own jurisdictional structure within the church. In 1982, they were granted a special constitution, a papal constitution.

Senator Gigantès: But outside Quebec they have been able to operate without being incorporated, have they not?

Mr. du Plessis: I think that question would probably have to be answered by the representatives of Opus Dei.

Senator Gigantès: This sole person who would incorporate would, presumably by virtue of this incorporation, have the right to hold and dispose of property, would he not?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Gigantès: Presumably, then, since this is a religious organization, the property would not be for the benefit of this one person; it would be for the benefit of other members of Opus Dei. These other members of Opus Dei are also

[*Traduction*]

rions leur refuser des droits qu'ils ne pourraient pas faire reconnaître d'une autre manière, pas plus que nous ne pourrions leur refuser des possibilités qu'ils n'auraient que s'ils avaient un statut de corporation simple. On nous demande de décider s'il faudrait les autoriser à utiliser cette méthode, c'est tout.

M. du Plessis: C'est l'essentiel de la décision à prendre, effectivement. Si la méthode devait être modifiée, je suppose qu'ils devraient réorganiser leurs affaires en conséquence, et c'est ce dont le Comité devrait décider.

La présidente: Monsieur Viets, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. R. D. Viets, Chef de la direction du contentieux, ministère de la Consommation et des corporation: Sénateur Doyle, j'ajoute simplement que de nombreuses organisations religieuses ont été constituées en associations aux termes de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Elles ont des membres, c'est ainsi qu'elles sont constituées. Cette organisation n'aura aucun membre. Je pense, comme l'a dit M. du Plessis, que c'est un problème de structure. Si l'Opus Dei veut avoir ce type de structure, les règles fédérales de droit d'application générale ne le prévoient pas, l'une des raisons étant qu'il faut au moins trois demandeurs pour constituer une corporation.

Le sénateur Gigantès: L'Opus Dei est-il constitué en corporation ailleurs?

M. du Plessis: Il me semble qu'à sa dernière séance le Comité a recueilli un témoignage selon lequel l'Opus Dei serait constitué en corporation au termes des lois du Québec.

Le sénateur Gigantès: L'Opus Dei est-il constitué en corporation aux termes des lois de l'Ontario?

M. du Plessis: Je ne le crois pas.

Le sénateur Gigantès: Malgré sa structure, l'Opus Dei a trouvé moyen de se constituer en corporation aux termes des lois du Québec.

M. du Plessis: Je le pense, sénateur, mais s'il fait la présente demande, c'est que sa structure juridique au sein de l'Église a changé. En 1982, l'Opus Dei a obtenu une constitution spéciale, une constitution papale.

Le sénateur Gigantès: Mais, à l'extérieur du Québec, l'Opus Dei a pu fonctionner sans être constitué en corporation, n'est-ce pas?

M. du Plessis: Il faudrait sans doute que des représentants de l'Opus Dei répondent à cette question.

Le sénateur Gigantès: Cette seule personne qui se constituerait en corporation aurait, présumément, aux termes de cette constitution en corporation, le droit de détenir des biens et d'en disposer, n'est-ce pas?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Gigantès: Présumément, alors, puisqu'il s'agit d'une organisation religieuse, les biens ne seraient pas détenus dans l'intérêt de cette personne mais de celui des autres membres de l'Opus Dei. Ces derniers sont aussi des citoyens cana-

[*Text*]

Canadian citizens. One reason for corporation law is to protect other people having an interest in a corporation, is it not? To some extent, that is why it is necessary to have a three-member board of directors. Is that correct or am I entirely wrong on this?

Mr. Viets: Senator Gigantès, to address your first question about the form in which Opus Dei operates in Canada, I just noticed that the Very Reverend Haddock did mention the status up to 1982. The proceedings of the committee state that under canon law it was considered an association, so a non-profit corporation was incorporated in 1958 under Part III of the Quebec Companies Act to give Opus Dei in Canada a jurisdictional personality. He then went on to say that since it was established as a personal prelature in 1982, this judicial solution is no longer compatible with its new status in canon law. So it has gone from an association to a single prelature.

Senator Gigantès: I understand that, sir, although it is kind of you to remind me. I was here when the Reverend Haddock told us those things. However, about my second question as to the necessity to have three people form a corporation, is that not to protect to some extent the other people involved in the corporation?

Mr. Viets: That is a policy matter that must have been determined back in the 1800s, because this has been in the law since that time. I would not know the policy question behind it, but I can give you some inkling on the modern thinking on that, which came up when the Canada non-profit corporations bill was being considered. That bill will have tracked the provisions of the Canada Business Corporations Act and allowed incorporation by one or more individuals. In a brief and a submission to the Banking, Trade and Commerce Committee, the Institute of Association Executives expressed concern about the possibility of undesirable elements being able to come in as individuals. The association proposed keeping the right of an individual to incorporate, but suggested inclusion of a clause 6 in the bill requiring that there be a petition duly signed by 10 persons. The petition would allay the concerns of the Institute of Association Executives. That is the reason.

Senator Gigantès: We have seen nonprofit organizations with insufficient control over the behaviour of their head get into trouble financially. Churches have had such problems with their banks. I can give you endless examples from the Greek Orthodox Church into which I was born.

Mr. Viets: Protection could be provided by having more than one person signing. If one of the purposes of incorporation is to acquire property, and if that property is not for the sole use of the individual acquiring it on behalf of a group, then it seems to me that incorporation involving more than one person would be better protection for the group. It would be up to the committee to decide whether it wants additional protection in the bill. Such protection does not seem to be covered under general law.

[*Traduction*]

diens. Une des raisons d'être du droit corporatif est de protéger les autres personnes qui détiennent des intérêts dans une corporation, n'est-ce pas? C'est pourquoi il faut avoir un conseil d'administration composé de trois membres. Est-ce exact ou est-ce que je fais erreur?

M. Viets: Sénateur Gigantès, pour en revenir à votre première question sur la façon dont l'Opus Dei fonctionne au Canada, je constate à l'instant que, selon le Très Révérend Haddock, l'Opus Dei a été dûment érigé en prélature personnelle de l'Église en 1982. Selon les délibérations du Comité, en droit canonique, l'Opus Dei était considéré comme une association, puis un organisme sans but lucratif s'est constitué en corporation en 1958 aux termes de la Partie III de la Loi sur les compagnies de la province de Québec pour donner à l'Opus Dei au Canada une personnalité juridique. Il ajoute que depuis que l'Opus Dei a été en érigé en prélature personnelle de l'Église en 1982, cette solution judiciaire n'est plus compatible avec son nouveau statut en droit canonique. Ainsi, ont est passé du statut d'association à celui de prélature personnelle.

Le sénateur Gigantès: Je le sais, Monsieur, mais je vous remercie de me le rappeler. J'étais présent quand le Révérend Haddock nous a exposé ces faits. Toutefois, pour en revenir à ma deuxième question sur l'obligation de réunir trois personnes pour former une corporation, n'est-ce pas afin de protéger les autres participants à la corporation?

M. Viets: C'est une question que le gouvernement doit avoir tranchée dans les années 1800, étant donné que c'est inscrit dans la loi depuis cette époque. Je ne saurais dire de quel problème il retournait, mais je peux vous exposer succinctement la conception moderne à cet égard, qui s'est fait jour quand on a examiné le projet de loi sur les corporations sans but lucratif. Ce projet de loi aura repris les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et autorisé la constitution en corporation par un individu ou plus. Dans un mémoire et un exposé présentés au Comité des banques et du commerce l'Institut des directeurs d'associations a dit craindre que des éléments indésirables puissent se présenter. L'Association a proposé de préserver le droit d'un individu de se constituer en corporation, mais elle a suggéré d'inclure au projet de loi l'article 6 qui prévoit qu'une demande doit être dûment signée par 10 personnes. La demande dissiperait les inquiétudes de l'Institut des directeurs d'associations: voilà la raison.

Le sénateur Gigantès: Il est arrivé que des organismes sans but lucratif qui n'exerçaient pas un contrôle suffisant sur leur directeur connaissent des difficultés financières. Des Églises ont eu des problèmes de ce genre avec leurs banques. Je pourrais vous citer d'innombrables cas qu'a connus l'Église grecque orthodoxe, au sein de laquelle je suis né.

M. Viets: On pourrait se protéger en faisant en sorte que plus d'une personne signe. Si l'un des buts de la constitution en corporation est d'acquérir des biens, et que ces biens ne soient pas pour l'usage exclusif de la personne qui en fait l'acquisition au nom d'un groupe, il me semble qu'on protégerait mieux le groupe si plus d'une personne se constituaient en corporation. Il reviendrait au Comité de décider s'il veut inclure une mesure de protection supplémentaire au projet de loi. Les règles de

[*Text*]

Senator Gigantès: Are you referring to the general law for corporations sole?

Mr. Viets: I cannot speak to that question. There is the possibility that this corporation may be required to report under section 258 of the Canada Corporations Act, which requires a special act corporation incorporated by Parliament to file annual returns with the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Senator Gigantès: By the time those returns are filed, it may be too late. I am thinking of a particular abbot of a very rich monastery in Greece who absconded with everything. It was a corporation sole, and by the time it came for him to report, he was gone.

Mr. Viets: That can happen when there is a single person controlling funds. The more corporate control you have, perhaps two or more signing officers, the more you reduce risk.

The Chairman: You referred to section 258 of the Corporations Act. Does the annual return require anything more than basic facts?

Mr. Viets: Very little. They are not required to file any financial information at all. I do not think financial information can be obtained by virtue of the Canada Corporations Act. I think that anything of that nature will have to be covered in the act of incorporation, if the committee deems it necessary.

Senator Grafstein: I am new to this subject. I would like to seek clarification in comparing corporations sole to corporations and then to associations. I am familiar with the checks and balances in the internal workings of a corporation under the Canada Corporations Act and also the checks and balances in an association. What are the checks and balances in a corporation sole? Does the Canada Corporations Act, which applies to the checks and balances aspect of a corporation or an association, apply also to the corporation sole, or is it off to one side?

Mr. Viets: I am not knowledgeable about corporations sole. I have read Katharine Dunkley's paper on the subject which was presented to this committee, and that is all I know about them. I do know that the proposed non-profit law, which was Bill C-10 in its last form, was going to track the financial provisions of the Canada Business Corporations Act. It also proposed that when a corporation went to the public for funds it had to make available its financial statements to the public. They would be filed with the Director of the Corporations Branch. Two types of corporations were contemplated under Bill C-10. One was a membership corporation the activities of which were primarily for the benefit of members, and the other was a charitable corporation the activities of which were primarily for the benefit of the public. A charitable corporation would in all circumstances make public its financial statements on the basis that since it was for the public the public should know about it. A membership corporation would also

[*Traduction*]

droit d'application générale ne semblent pas donner cette protection.

Le sénateur Gigantès: Parlez-vous des règles de droit d'application générale qui concernent les corporations simples?

M. Viets: Je ne peux pas en parler. Il se peut que cette corporation soit tenue de rendre des comptes en vertu de l'article 258 de la Loi sur les corporations canadiennes, qui oblige les compagnies constituées en corporations par loi spéciale du Parlement à présenter des rapports annuels au ministère de la Consommation et des Corporations.

Le sénateur Gigantès: Quand les rapports sont résentés, il peut être trop tard. Je songe au cas d'un abbé d'un très riche monastère en Grèce qui avait fui en emportant tout. C'était une corporation simple et, au moment où il aurait dû présenter un rapport, il avait déjà disparu.

M. Viets: Cela peut se produire quand une seule personne contrôle des fonds. Plus la corporation exerce un contrôle, par l'intermédiaire d'au moins deux personnes autorisées à signer, plus les risques diminuent.

La présidente: Vous avez parlé de l'article 258 de la Loi sur les corporations canadiennes. Le rapport annuel doit-il contenir plus que des données générales?

M. Viets: À peine. On n'est tenu de fournir aucun renseignement financier. Je ne pense pas qu'on puisse obtenir des renseignements de nature financière en invoquant la Loi sur les corporations canadiennes. Il me semble qu'une disposition de ce genre devra être prévue dans l'acte constitutif, si le Comité le juge nécessaire.

Le sénateur Grafstein: C'est pour moi un nouveau sujet d'étude. J'aimerais obtenir des précisions sur les corporations simples par rapport aux corporations puis aux associations. Je connais bien les freins et contrepoids qui régissent le fonctionnement interne d'une corporation constituée aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes, et aussi ceux des associations. Cependant, j'aimerais savoir quels sont ceux d'une corporation simple. Est-ce que les dispositions de la Loi sur les corporations canadiennes qui concernent les freins et contrepoids d'une corporation ou d'une association concernent aussi les corporations simples?

M. Viets: Je ne m'y connais pas en corporations simples. J'ai lu à ce propos le document de Katharine Dunkley qui a été présenté au Comité, mais c'est tout ce que j'en sais. Je sais que le projet de loi sur les sociétés sans but lucratif, qui était le projet de loi C-10, allait reprendre les dispositions financières de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il y était aussi proposé que, quand une corporation fait appel au financement public, elle doive publier ses états financiers. Ceux-ci seraient présentés au responsable de la direction des corporations. Le projet de loi C-10 concernait deux types de corporations: les sociétés sans but lucratif, dont les activités porfitent principalement aux membres, et les organismes de charité dont les activités visent d'abord et avant tout à aider la population. Un organisme de charité rendrait toujours publics ses états financiers, étant donné qu'il est au service du public et que celui-ci devrait avoir un droit de regard sur ses activités. Une société sans but lucratif devrait aussi rendre publics ses

[*Text*]

have had to make public its financial statements in the event that it had in the previous five years gone to the public to appeal for funds. So the underlying disclosure seem to be related to whether public funds were invested. If it were purely members' funds that were invested, the feeling was that no public disclosure need be made. With regard to Opus Dei, I do not know how it is to be funded.

Senator Grafstein: Are corporations sole taxable?

Mr. Viets: I would think that this organization will probably get a tax exempt status from Revenue Canada. I phoned Revenue Canada this morning—and I also discussed this with Mr. du Plessis yesterday—to determine whether to get registered as a charity you had to be incorporated. The answer is that you do not have to be incorporated. However, you do have to file extensive financial information with Revenue Canada, but it is not public information.

Senator Grafstein: Is this body purporting as an objective its intention to be charitable?

Mr. Viets: One of the four criteria applied by Revenue Canada as to what is a charity is whether its objects are religious. So this body would be viewed as a charity by Revenue Canada since it has religious objects. At least, I think they are religious objects.

Senator Graftstein: Will there be in this corporation a board?

Mr. Viets: There does not seem to be a board. However, I agree with Mr. du Plessis in that there would be nothing to prevent them from creating an advisory council. A board of directors is not contemplated.

Senator Grafstein: Therefore, there is not the normal rights to the shareholders in connection with boards.

Mr. Viets: No. As I understand it, there does not seem to be any members or shareholders. I think this world organization is a movement, and you are a member of that movement in the same way you are a member of a church. The prelatures are set up, I think, to have one person or one office administering the lay movement in each country. I am not an expert on this subject; it is simply the way I pictured it from reading this material.

Senator Grafstein: But in Quebec, I am sure that there are checks and balances in the Quebec association that has been incorporated under the corporation law of the Province of Quebec.

Mr. Viets: Is that a question?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Viets: I am not familiar with that. Are you referring to part III of the Quebec Companies Act?

Senator Grafstein: I am just talking about the organization. It seemed that it was a part of this organization that happened to be incorporated under the general law in Quebec.

[*Traduction*]

états financiers si, dans les cinq années antérieures, elle a recueilli des fonds auprès du public. Ainsi, l'obligation de dévoiler ses états financiers semble dépendre du caractère public des fonds investis. Si on n'avait investi que des fonds des membres, il semble qu'il ne serait pas nécessaire de publier ses états financiers. En ce qui concerne l'Opus Dei, je ne sais pas comment il se finance.

Le sénateur Grafstein: Les corporations simples sont-elles imposables?

M. Viets: Je suis enclin à penser que Revenu Canada exonérerait cet organisme. J'ai téléphoné à Revenu Canada ce maint—j'ai aussi parlé à M. du Plessis hier—afin de savoir si, pour obtenir le statut d'organisme de charité, il faut être constitué en corporation. On m'a répondu que ce n'est pas nécessaire. Toutefois, il faut fournir à Revenu Canada des renseignements financiers très détaillés, mais qui ne sont pas de nature publique.

Le sénateur Grafstein: Cet organisme poursuit-il un but de charité?

M. Viets: L'un des quatre critères auxquels s'en tiennent les autorités de Revenu Canada pour établir si on a affaire ou non à un organisme de charité est la poursuite d'un objectif religieux. Cet organisme poursuivant un objectif religieux, Revenu Canada le considérerait comme un organisme de charité; du moins je pense qu'il a des objectifs religieux.

Le sénateur Grafstein: Cette corporation aura-t-elle un conseil d'administration?

M. Viets: Il ne semble pas. Toutefois, je suis d'accord avec M. du Plessis pour dire que rien ne l'empêcherait de créer un conseil consultatif. On n'envisage pas la mise en place d'un conseil d'administration.

Le sénateur Grafstein: Par conséquent, il n'est pas question ici des droits qu'ont normalement les actionnaires eu égard aux conseils d'administration.

M. Viets: Non. Si je comprends bien, il ne semble y avoir ni membres ni actionnaires. Cette organisation mondiale est un mouvement, et on est membre d'un mouvement comme on est membre d'une Église. Les prélatures sont érigées, je pense, de telle manière qu'une personne ou un bureau administre le mouvement laïc dans chaque pays. Je ne suis pas un expert en la matière; c'est simplement ma perception après la lecture de la documentation.

Le sénateur Grafstein: Mais, au Québec, il doit y avoir des freins et contrepoids dans l'association qui a été constituée en vertu de la Loi sur les corporations de la province.

M. Viets: Est-ce une question?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Viets: Je ne connais pas très bien cette question. Faites-vous référence à la Partie III de la Loi sur les compagnies du Québec?

Le sénateur Grafstein: Je ne parle que de l'organisation. Il semble que c'est une partie de cette organisation qui était constituée en corporation en vertu de la règle de droit d'application générale du Québec.

[*Text*]

Mr. Viets: As I was mentioning to Senator Gigantès, and as he was already aware, there is apparently a change in concept. In 1982, this was viewed as an association; I do not know why. It is now viewed as only being possible as a corporation sole, because of the Canon law change.

Senator Grafstein: I am not skilled enough to get into the boundaries of Canon law, but is a member of a movement not considered to be a member of an association? I do not understand the distinction.

Mr. Viets: I do not even know how that movement is constituted. In the material that I read, it was called a papal act, and the word "act" had a small "a". I presume it might have been an oral "okay", or it might have been something written, but I do not see it being constituted as a corporation. Certainly, there are no members of the body under consideration in this bill. This is just a one-person corporation.

Senator Grafstein: So it is a corporation where the Canada Corporations Act does not apply, is that right?

Mr. Viets: No, it does not and it could not.

The Chairman: Mr. Viets—or perhaps Mr. du Plessis—what is the origin of the parliamentary authority? Does this go back in British history with respect to the corporation sole?

Senator Grafstein: It dates back to the time when Parliament could make a man a woman or vice versa with the stroke of a pen.

Mr. du Plessis: It was at one time part of the common law that persons who held certain positions in the church—for instance bishops—were considered to be, under common law, corporations sole. Otherwise, when they died, whatever they had in their possession could be left to their heirs. There had to be some way of protecting church property so that it stayed with the church and did not go into the estates of the individual bishops. Therefore, at common law, this is where the institution of corporation sole began or had its origins.

From the beginning, Parliament had the authority to legislate in this regard. What this bill represents is simply a statutory recognition or a statutory confirmation of that old common law concept. So rather than merely saying that the Regional Vicar for Opus Dei is a corporation sole and leaving it at that, the bill has a number of clauses in it, some of which you might consider to be checks and balances: The fact that they have to have a head office in the City of Montreal; the fact that no income or other property shall be used for a purpose other than a purpose directly related to or connected with the objects of the church. Further, the provision for the appointment of an auditor; the question of what happens to the property in the case of dissolution; the power to make bylaws—these are all provisions that have been added to the basic concept of a corporation sole.

We have some federal examples such as the Governor General's Act which simply says that the Governor General is a corporation sole. Another example is "The , of the Veteran's

[*Traduction*]

M. Viets: Comme je le mentionnais au sénateur Gigantès, qui était déjà au courant, il semble y avoir un changement de concept. En 1982, cet organisme était considéré comme une association; je ne sais pas pourquoi. Il ne peut maintenant être constitué que comme une corporation simple en raison d'un changement du droit canonique.

Le sénateur Grafstein: Je ne connais pas suffisamment la question pour parler de la portée précise du droit canonique, mais un membre d'un mouvement n'est-il pas considéré comme un membre d'une association? Je ne saisis pas la distinction.

M. Viets: Je ne sais même pas de quelle façon ce mouvement a été constitué. Dans la documentation que j'ai lue, on fait mention d'une ordonnance papale. Je suppose qu'il a pu s'agir d'une autorisation orale ou écrite, mais je ne crois pas qu'il y ait eu constitution en corporation. Il n'y a certainement aucun membre de l'organisme qui soit considéré en vertu de ce projet de loi. Il s'agit d'une corporation simple.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit donc d'une corporation à laquelle la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique pas, n'est-ce pas?

M. Viets: Non. Elle ne s'applique pas et ne peut pas s'appliquer.

La présidente: Monsieur Viets, ou peut-être monsieur du Plessis, quelle est l'origine de l'autorité parlementaire? Remonte-t-elle à l'histoire britannique en ce qui concerne les corporations simples?

Le sénateur Grafstein: Elle remonte à l'époque où le Parlement pouvait faire d'un homme une femme ou vice versa, d'un seul trait de plume.

M. du Plessis: Elle remonte à l'époque où en vertu de la *common law*, les personnes qui détenaient certains postes dans l'Église, les évêques par exemple, étaient considérées comme des corporations simples. Il fallait qu'il en soit ainsi, sinon, à leur décès, les biens de ces personnes auraient pu être transmis à leurs héritiers. Il fallait avoir un moyen de protéger les biens de l'Église pour qu'ils soient transmis à cette dernière plutôt qu'à la succession des évêques. Par conséquent, en *common law*, c'est de là que les corporations simples tirent leur origine.

Dès le départ, le Parlement avait le pouvoir de légiférer dans ce domaine. Le projet de loi à l'étude représente simplement la reconnaissance ou la confirmation légale d'un vieux principe de *common law*. Aussi, plutôt que de dire simplement que le vicaire général pour l'Opus Dei est une corporation simple, le projet de loi comporte un certain nombre de dispositions dont certaines peuvent être considérées comme des «freins et contrepoids»: le fait qu'il doit avoir son siège social dans la ville de Montréal; le fait que nul revenu ou autre bien ne peut être utilisé à des fins qui ne se rapportent pas directement à l'objet de l'Église. En outre, il y a la disposition prévoyant la nomination d'un vérificateur, la question de savoir ce qu'il adviendrait des biens en cas de dissolution et le pouvoir d'adopter des règlements administratifs sont toutes des dispositions qui ont été ajoutées au principe de base de la corporation simple.

À l'échelon fédéral, il existe quelques exemples de corporation simple: la Loi sur le gouverneur général précise simplement que le gouverneur général est fondamentalement une cor-

[*Text*]

Land Act". There is a provision in the Veterans Land Act that says that the director is a corporation sole for the purpose of holding property. Therefore there is no question about Parliament's authority to legislate in this regard.

Senator Doyle: I do not think that is one of our problems. I think we recognize that we can do what we have been asked to do.

The Chairman: Yes, indeed.

Senator Doyle: I just want to ask a sort of general question, Mr. Chairman, and that is whether or not our Justice Department is frequently pursued from all different directions with respect to changes in Canon law, and to what extent are we traditionally responsive to changes in Canon law?

Mr. Viets: I think the problem that has occurred is that this prelature is responding to the changes in the Canon law, and is asking for a form of incorporation that will accommodate those changes. However, to my knowledge, the Department of Justice is never consulted on matters of Canon law.

Senator Doyle: Never?

Mr. Viets: Never, to my knowledge, senator.

Senator Doyle: I wondered about that. Here we have a body of law known as Canon law. Here they have made a change; it affects Opus Dei, so Opus Dei is on our doorstep. I wondered if there were many other instances of changes in Canon law bringing other kinds of applications for adjustment in our law.

Mr. Viets: We never know what causes applicants to ask for changes in the structures or the set-up of their bylaws. For example, under Part II of the Canada Corporations Act, which provides for the incorporation of non-profit associations, there are certain specified matters that must be covered in the bylaws. For example, you must explain the committees and the powers of the committees. They can structure it in any way they want, as long as they cover the points that are required to be covered. Therefore for example in the case of a church, we have no knowledge of what the Canon law considerations would be.

Mr. du Plessis: It is theoretically possible that if the provisions of Canon law were relaxed with regard, say, to those who are prohibited from marrying because of their close relationship, then we could have a flood of applications for private bills because the public general law would be behind the Canon law in a case like that.

Senator Doyle: We could not, of course, expect the same situation if it was the other way around. We could not expect that Canon law would change in response to our law.

Mr. du Plessis: No.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Senator Gigantès?

[*Traduction*]

poration simple; de même, une disposition de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants prévoit que le directeur est une corporation simple aux fins de la détention des biens. Par conséquent, il ne fait aucun doute que le Parlement a la compétence pour légiférer en cette matière.

Le sénateur Doyle: Je ne crois pas qu'il s'agisse là de l'un de nos problèmes. Je pense que nous savons que nous pouvons faire ce qui nous est demandé.

La présidente: Oui, bien sûr.

Le sénateur Doyle: J'aimerais simplement poser une question d'ordre général, madame la présidente. Le ministère fédéral de la Justice doit-il fréquemment réagir à des changements apportés au droit canonique et dans quelle mesure avons-nous traditionnellement donné suite à de tels changements?

M. Viets: Je crois que le problème qui se pose est que cette prélature doit se conformer à des changements au droit canonique et qu'elle demande une forme de constitution qui satisfasse à ces changements. Cependant, à ma connaissance, le ministère de la Justice n'est jamais consulté sur les questions de droit canonique.

Le sénateur Doyle: Jamais?

M. Viets: Jamais, à ma connaissance, sénateur.

Le sénateur Doyle: Je me demandais. Il existe un ensemble de règles juridiques appelé droit canonique. On a apporté un changement au droit canonique, qui influe sur l'Opus Dei et qui fait alors appel au Parlement. Je me demande s'il existe d'autres cas où des modifications du droit canonique ont entraîné la présentation de demandes particulières devant le Parlement.

M. Viets: Nous ne savons jamais pourquoi certaines personnes demandent des changements de leurs structures ou de leurs statuts. Par exemple, en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, qui concerne la constitution en corporations des associations sans but lucratif, il existe certains sujets particuliers qui doivent être traités dans les règlements administratifs. Par exemple, on doit préciser la nature des comités et leurs pouvoirs. On peut les structurer comme on veut, en autant que l'on traite des points requis par la loi. Par conséquent, dans le cas d'une Église, nous ne savons pas du tout quelles seraient les considérations liées au droit canonique.

M. du Plessis: Il serait théoriquement possible, si les dispositions du droit canonique étaient assouplies, par exemple en ce qui a trait aux personnes qui ne peuvent se marier à cause de leurs liens étroits, qu'il y ait une avalanche de demandes de projets de loi d'intérêt privé parce que les règles de droit d'application générale appuieraient le droit canonique dans un tel cas.

Le sénateur Doyle: Nous ne pourrions pas bien sûr nous attendre à la même situation s'il s'agissait de la situation inverse. Nous ne pourrions pas nous attendre à ce que le droit canonique change par suite de modifications apportées à nos lois.

M. du Plessis: Non.

Le sénateur Doyle: Merci.

La présidente: Sénateur Gigantès?

[*Text*]

Senator Gigantès: Madam Chairman, what I seem to be looking at here is Opus Dei incorporating under Quebec law as an association. That is a form of incorporation that imposes a certain discipline which is stiffer than the discipline of a corporation sole in terms of responsibilities and so on. As far as Opus Dei is concerned, is the change in Canon law a convenient way of pulling Opus Dei out from under the obligations imposed upon it by the Quebec Corporations Act?

The Chairman: Is that a question?

Senator Gigantès: Yes it is a question. In other words, is that what they are doing? Are they trying to be more independent of Canadian law?

Mr. Viets: It is a good question.

The Chairman: That is not a question that I think our witnesses can answer.

However, may I just ask a question with respect to something that you mentioned. You talked about bishops that were made corporations sole so that they could not dispose, in a personal way, of the goods or wealth that the church had acquired. I do not expect you to know the history of those early bishops and how they were policed, but in the present instance, what kinds of checks and balances are there with regard to any kind of property that is acquired by a corporation sole? There are prohibitions and sanctions put into the bill, but, in fact, who can administer them or enforce them in a corporation sole?

Mr. Viets, if Bill C-10 had been proclaimed—and you must tell us if there is any new bill contemplated in that area—would you have assumed jurisdiction of any of these corporations sole under the particular area of the proposed legislation that you mentioned?

Mr. Viets: Madam Chairman, that question was never discussed. As a result of looking at this situation, I am not sure that Bill C-10 would have accommodated a corporation sole, for the reason that I mentioned earlier. Even though one individual might have been incorporated, a safeguard to require ten petitioners was added in clause 6. I do not know if Opus Dei would have been willing or able to comply with that requirement. If they had, then they probably could have incorporated as a matter of right.

One of the concepts of Bill C-10 was that incorporation should be as of right, and that is a concept that also exists under the current Canada Business Corporations Act. There is no administrative or ministerial discretion as there presently is in relation to associations under Part II of the Canada Corporations Act. That would change if Bill C-10 became law.

Senator Hébert: You seem to allude to the fact that if they—Opus Dei—became a corporation sole, they would abandon their incorporation in Quebec?

Mr. Viets: That is a good question. I do not know if they still are. I imagine they still are.

[*Traduction*]

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, il me semble ici que l'Opus Dei cherche à se constituer en association en vertu des lois de la province de Québec. Il s'agit d'une forme de constitution qui impose une sorte de discipline plus rigide que dans le cas d'une corporation simple, du point de vue des responsabilités, etc. En ce qui concerne l'Opus Dei, le changement apporté au droit canonique constitue-t-il une façon pratique de soustraire cette prélature aux obligations que lui impose la Loi sur les compagnies du Québec?

La présidente: Est-ce là une question?

Le sénateur Gigantès: Oui, c'est une question. En d'autres mots, est-ce là ce que l'Opus Dei tentait de faire? Essaie-t-il d'être plus indépendant du droit canadien?

M. Viets: Bonne question.

La présidente: Ce n'est pas une question à laquelle je crois que nos témoins sont en mesure de répondre.

Cependant, permettez-moi de poser une question sur un point que vous avez mentionné. Vous avez parlé d'évêques qui ont été constitués en corporations simples afin qu'ils ne puissent pas disposer à leur gré des biens acquis par l'Église. Je ne m'attends pas à ce que vous connaissiez l'histoire de ces premiers évêques et de quelle façon ils étaient supervisés mais, dans le cas présent, quel genre de freins et contrepoids existent-ils relativement aux biens acquis par une corporation simple? Il y a des interdictions et des sanctions prévues dans le projet de loi mais, dans les faits, qui est chargé de les appliquer dans une corporation simple?

Monsieur Viets, si le projet de loi C-10 avait été proclamé—vous devez me dire si l'on envisage l'étude de tout nouveau projet de loi en la matière—auriez-vous eu autorité sur n'importe quelles de ces corporations simples en vertu des dispositions particulières de la loi proposée que vous avez mentionnées?

M. Viets: Madame la présidente, cette question n'a jamais fait l'objet de discussions. Par suite de l'étude de la situation, je ne suis pas certain que le projet de loi C-10 se serait appliqué aux corporations simples pour la raison que j'ai déjà mentionnée. Même si une personne aurait pû être constituée en corporation simple, on a ajouté une clause à l'article 6 exigeant dix requérants. Je ne sais pas si l'Opus Dei aurait été disposé ou aurait été en mesure de se conformer à cette exigence. S'il avait pu, il aurait vraisemblablement eu le droit de se constituer.

L'un des principes de base du projet de loi C-10 était que la constitution en corporation devrait découler d'un droit; ce même principe existe également dans l'actuelle Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il n'existe pas de discrétion ministérielle ou administrative comme il en existe actuellement en ce qui concerne les associations en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Cette situation changerait si le projet de loi C-10 était adopté.

Le sénateur Hébert: Vous semblez dire que si l'Opus Dei devenait une corporation simple, il renoncerait à sa demande de constitution au Québec?

M. Viets: Bonne question. Je ne sais pas s'il a présenté une telle demande, mais je suppose qu'il l'a fait.

[*Text*]

Senator Hébert: At the last committee meeting I asked Reverend Haddock how long Opus Dei had been in existence. He replied 30 years. I asked if they were operating in Quebec and Ontario, and he replied yes. I asked if they were recruiting people, and he said yes. I asked if they were indoctrinating young people and he said yes, that everything was fine.

I am trying to understand why they want this special status of corporation sole, which is unusual. This does not seem to be a run-of-the-mill thing. A corporation sole is given for very special reasons, and I do not see any special reasons in the explanations that were given, unless it means that they can no longer have incorporation in provinces. If they can, what prevents them from incorporating in the ten provinces, if they so choose.

Mr. Viets: Reverend Haddock's answer was that that set up was no longer compatible with its new status in canon law. They want to have something that will be compatible with canon law. I do not understand why, but that was his answer.

Senator Hébert: Why should we deal with canon law and do something special when there is legislation already in existence to permit a citizen to form provincial associations with some accountability?

I do not want to prevent Opus Dei from operating. I do not like what they do, but I understand that they should have the right to do what they wish in this country. However, they should operate under existing law and not under special status. Have you heard any arguments to the effect that they cannot exist in the provinces uner the present laws?

Mr. Viets: Arguments from them?

Senator Hébert: Yes.

Mr. Viets: No, we have not spoken to them.

Senator Hébert: When you read the transcript of the last committee meeting did you draw any conclusion from that?

Mr. Viets: No, I did not draw any understanding from that. There is a situation which prevents incorporation, not as a matter of general law but sometimes as a matter of associations. For example, the Law Society of Canada does not allow lawyers or law firms to incorporate, nor do the various engineering societies. The reason for that is to remove any protection from personal liability. If somebody stands behind their work, they have to stand behind it with everything they have.

A religious organization could impose a sanction against incorporation if they wanted to. Here they have done the reverse. They seem to have created a set up which almost requires incorporation.

Senator Gigantès: Would you repeat that?

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Lors de la dernière réunion du Comité, j'ai demandé au Révérend Haddock depuis quand existait l'Opus Dei. Il m'a répondu depuis 30 ans. Je lui ai demandé aussi si cette prélature exerçait son activité au Québec et en Ontario et il m'a répondu que oui. Je lui ai demandé s'il recrutait des membres, il m'a dit que oui. Je lui ai demandé s'il enrégimentait des jeunes gens et il m'a répondu que oui, que tout allait bien.

J'essaie de comprendre pourquoi ce groupe veut obtenir le statut spécial de corporation simple qui est inhabituel et ne semble pas être une chose courante. On accorde le statut de corporation simple pour des raisons très particulières. Or, je ne vois aucune de ces raisons dans les explications qui nous ont été fournies, à moins que l'Opus Dei ne puisse plus être constitué en corporation dans les provinces. S'il le peut, qu'est-ce qu'il l'empêche de se constituer dans les dix provinces si tel est son choix?

M. Viets: Le Révérend Haddock nous a répondu que cette méthode n'était plus compatible avec le nouveau statut de l'organisation selon le droit canonique. Il veut que le statut de son organisme soit compatible avec le droit canonique. Je ne comprends pas pourquoi, mais telle fut sa réponse.

Le sénateur Hébert: Pourquoi nous intéresserions-nous au droit canonique et faire une exception lorsqu'il existe déjà une législation qui permet à un citoyen de former des associations provinciales ayant certaines responsabilités?

Je ne veux pas empêcher l'Opus Dei d'exercer son activité. Je n'aime pas ce qu'il fait, mais je comprends qu'il devrait avoir le droit d'exercer son activité au Canada. Cependant, il devrait le faire en vertu des lois existantes et non en vertu d'un statut particulier. Avez-vous entendu des arguments selon lesquels il ne peut exister dans les provinces en vertu des lois actuelles?

M. Viets: Des arguments de leur part?

Le sénateur Hébert: Oui.

M. Viets: Non, nous ne leur avons pas parlé.

Le sénateur Hébert: Lorsque vous avez lu le compte rendu de la dernière réunion du Comité, en avez-vous tiré des conclusions?

M. Viets: Non, je n'en ai pas tiré de conclusions. Il existe une situation qui empêche la constitution en corporation, non pas en regard du droit d'application générale, mais parfois en raison du statut des associations. Par exemple, l'Association du Barreau canadien, de même que les divers ordres d'ingénieurs ne permettent pas à leurs membres de se constituer en société. Par cette interdiction, elles visent à supprimer toute protection en matière de responsabilité individuelle. Si une personne se dit responsable de son travail, elle doit assumer intégralement cette responsabilité.

Une organisation religieuse pourrait s'opposer à la constitution en corporation si elle le désirait. Dans le cas présent, elle a fait le contraire. Elle semble avoir créé un cadre qui, pour ainsi dire, requiert la constitution en corporation.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

[*Text*]

Mr. Viets: In canon law they seem to have created a situation that is rather the reverse of the example I just gave. It seems to almost require incorporation to accommodate their purposes.

Senator Gigantès: As a corporation sole?

Mr. Viets: As a corporation sole.

Senator Hébert: This special status gives much responsibility to one person. Can Parliament grant a corporation sole to a foreign citizen?

Mr. Viets: I do not know of any restriction. A foreigner can incorporate a one-man business corporation. There is a provision in that case that a majority of the directors have to be resident Canadians, and they are defined. But there is no prohibition against a foreigner incorporating a business corporation in Canada.

Senator Hébert: You mentioned that there have to be three directors, and he cannot incorporate it alone?

Mr. Viets: He could incorporate it alone, but two of the three directors would have to be resident Canadians. They would not have to be shareholders.

Senator Bélisle: May I say that the majority of the questions being asked today were answered by me when I made a speech in the Senate.

I would like to say to Senator Gigantès that it is impossible for Opus Dei to change their formula. They are still operating under Quebec law because they were formed before 1982. However, in 1982 they were changed to a status of prelature by thee Pope. They then changed their way of operation. They cannot go back because it is not only a change in the canon law, but it is a change in their constitution.

We are speaking of a religious matter. If I were an Anglican, would it mean that I would have to change my religion because I do not think I should be responsible to the Queen. I am Catholic. Because we have a Polish pope, does that mean I should change my religion? To me, that does not sound apropos.

I have been informed that the Pro Nuncio has written to the Department of External Affairs, giving them information that they requested. I cannot divulge the content of that letter. This committee can get the Pro Nuncio, if he is willing, to answer questions in writing.

The third point is that the request is for a corporation sole because there is only one, just as in the case of a bishop or other religious institutions that have asked for that privilege, and that have been granted that privilege.

The Chairman: Thank you, Senator Bélisle.

Senator Gigantès, do you have a final question?

Senator Gigantès: The Holy Father took a personal decision to make this a personal clericature. He is the source of Canon Law.

[*Traduction*]

M. Viets: En droit canonique, on semble avoir créé une situation qui est plutôt l'inverse de l'exemple que je viens de donner. Il semble que la constitution en corporation soit presque obligatoire pour satisfaire aux fins de cet organisme.

Le sénateur Gigantès: En corporation simple?

M. Viets: En corporation simple.

Le sénateur Hébert: Ce statut particulier confère beaucoup de responsabilités à une seule personne. Le Parlement peut-il accorder le statut de corporation simple à un citoyen étranger?

M. Viets: Je ne suis au courant de l'existence d'aucune restriction. Un étranger peut constituer une société commerciale à un seul propriétaire. Il existe toutefois une disposition dans ce cas, suivant laquelle la majorité des administrateurs doivent être des résidents canadiens, au sens d'une définition prévue par la loi. Cela étant dit, rien n'interdit à un étranger de constituer une société commerciale au Canada.

Le sénateur Hébert: Vous avez mentionné qu'il doit y avoir trois administrateurs et qu'une seule personne ne peut se constituer en société?

M. Viets: Une seule personne peut se constituer en société toute seule, mais deux des trois administrateurs doivent être des résidents canadiens. Ces personnes ne seraient pas obligées d'être des actionnaires.

Le sénateur Bélisle: Puis-je souligner que j'ai répondu à la majorité des questions posées aujourd'hui lors de l'allocution que j'ai prononcée au Sénat.

J'aimerais dire au sénateur Gigantès qu'il est impossible pour l'Opus Dei de changer de formule. Cet organisme exerce toujours son activité en vertu des lois du Québec parce qu'il a été créé avant 1982. Toutefois, en 1982, le pape lui a accordé le statut de prélature. L'Opus Dei a ensuite modifié sa méthode de fonctionnement. Il ne peut retourner à la situation antérieure puisqu'il ne s'agit pas seulement d'un changement au droit canonique mais aussi d'une modification de la constitution de cet organisme.

Il s'agit d'une question à caractère religieux. Si j'étais anglican, est-ce qu'il faudrait que je change de religion parce que je ne voudrais pas relever de la Reine. Je suis catholique. Étant donné que le page est un Polonais, dois-je pour autant changer de religion? À mon sens, cela ne me semble pas pertinent.

On m'a dit que le nonce a écrit au ministère des Affaires extérieures pour lui fournir l'information demandée. Je ne peux divulguer le contenu de cette lettre. Le Comité peut demander au nonce de répondre, s'il est disposé à le faire, aux questions par écrit.

Le troisième point est que la demande porte sur une corporation simple puisqu'il n'y en a qu'une, tout comme dans le cas d'un évêque ou d'autres institutions religieuses qui ont demandé d'obtenir ce privilège et qui l'ont obtenu.

La présidente: Merci, sénateur Bélisle.

Sénateur Gigantès, avez-vous une dernière question?

Le sénateur Gigantès: Le Saint-Père a personnellement décidé d'en faire une prélature personnelle. Il est la source du droit canonique.

[*Text*]

The Holy Father, in his wisdom, can say "Yes, it is still a personal clericature, but like other good branches of the Church, it should obey the laws of the country in which it operates and, therefore, it has the right to have a corporation of three directors."

His Holiness has made changes to Canon Law since he took over, as have all of the Popes. Why not make one that would protect the members of the corporation?

The Chairman: Senator Gigantès, I would prefer if you put your questions through the chair to the witnesses.

Are there any further questions?

In that event, I thank the witnesses for appearing before the committee. That concludes the committee's meeting on Bill S-7.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le Saint-Père, dans toute sa sagesse, peut dire: «Oui, il s'agit toujours d'une prélature personnelle, mais comme d'autres bonnes ramifications de l'Église, elle devrait respecter les lois du pays dans lequel elle exerce son activité et, par conséquent, elle a le droit de se constituer en corporation et d'être dirigée par trois administrateurs.»

Sa Sainteté le pape a apporté des changements au droit canonique depuis qu'il occupe la chaire pontificale, comme l'ont fait tous ses prédécesseurs. Pourquoi n'en ferait-il pas un autre qui protégerait les membres de la corporation?

La présidente: Sénateur Gigantès, j'aimerais mieux que vous posiez vos questions aux témoins par le truchement de la présidence.

Avez-vous d'autres questions?

Dans ce cas, je remercie les témoins qui ont comparu devant le Comité. Je déclare terminée la séance du Comité sur le projet de loi S-7.

Le Comité s'ajourne.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From Consumer and Corporate Affairs Canada:
Mr. R.D. Viets, Chief, Legal Division.

De Consommation et Corporations Canada:
M. R.D. Viets, chef, Division du contentieux.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

2 4
2d



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 8, 1988

Issue No. 64

Nineteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 8 mars 1988

Fascicule nº 64

Dix-neuvième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

LIBRARY

28941

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes
Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Barootes for that of the Honourable Senator Nurgitz. (March 8, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes
Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 8 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 8, 1988
(86)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Robertson and Spivak (9).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Non-Governmental Groups Concerned with Immigration and Refugee Issues:

Dr. Lisa Gilad, Research Institute of Social and Economic Research;

Ms. Beverly Brown, Latin American Support Group, Human Rights Association.

From the Newfoundland-Labrador Human Rights Association:

Mr. Gerry Vink, Executive Director.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 4:02 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 MARS 1988
(86)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Robertson et Spivak (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M^mes^ Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

Des groupes non gouvernementaux intéressés aux questions d'immigration et des réfugiés:

M^me^ Lisa Gilad, recherche, Institut de recherches sociales et économiques;

M^me^ Beverly Brown, groupe latino-américain, Association des droits de la personne.

De l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador:

M. Gerry Vink, directeur exécutif.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 16 h 02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 8, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 2:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before the committee three witnesses representing three different groups, Dr. Lisa Gilad, Researcher, Institute of Social and Economic Research, Memorial University; Ms. Beverley Brown, Latin American Support Group, Human Rights Association; and Mr. Gerry Vink, Executive Director, Newfoundland- Labrador Human Rights Association. We will hear from Ms. Beverley Brown first.

Ms. Beverley Brown, Latin American Support Group, Human Rights Association: Thank you for inviting me to appear before the committee.

As Tenzin Gyatso said in an address to the Los Angeles World Affairs Council in 1984 on in a paper entitled: "Compassion in Global Politics":

> We need to realize right from the beginning that basically we are human beings who do not want to die and likewise refugees are human beings who do not want to die. They have the right to live as human beings; they need help.

Refugees look for a safe haven to escape persecution and possible death. As Tenzin Gyatso also stated;

> They are human beings, they are suffering, and they have a right to happiness equal to our own. That people in need are ignored reveals what we are lacking—though we are intelligent and powerful, strong enough to exploit people or destroy the world, we lack real kindness.

Canada cannot help every refugee in the world, but we can lo much more than we are now. Last year, for example, Canada did not even reach the quota the government set for mmigration. Refugees could fill that gap. We can help many nore than we do now.

Canada is a safe haven for Latin Americans in their own emisphere. Canada is, and should be, a country of first asyım for refugees in this hemisphere. Countries throughout atin American have hundreds of thousands of refugees. anada has been more generous to these people than has the .S., but Canadian generosity has distinct limits compared to ıe real generosity we have accorded refugees from commuism.

In his recent study of refugee policy, Gerald Dirks conuded:

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'nui à 15 h 30 pour en faire l'étude.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir trois témoins représentant trois groupes différents, Mme Lisa Giland, chercheur de l'Institut de recherches sociales et économiques de l'Université Memorial; Mme Beverly Brown, du groupe latino-américain de l'Association des droits de la personne; et M. Gerry Vink, directeur exécutif de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador. Nous entendrons d'abord Mme Beverly Brown.

Mme Beverly Brown, groupe latino-américain, Association des droits de la personne: Merci de m'avoir invitée à comparaître devant votre Comité.

Comme l'a mentionné Tenzin Gyatso dans un discours sur la compassion dans les politiques globales qu'il prononçait devant le Conseil des affaires mondiales de Los Angeles en 1984,

> —nous devons reconnaître dès le début que nous sommes tous fondamentalement des être humains qui ne voulons pas mourir, et, de même, les réfugiés sont des êtres humains qui ne veulent pas mourir; ils ont le droit de vivre comme des être humains; ils ont besoin d'aide.

Les réfugiés ont besoin d'un abri sûr où ils peuvent échapper à la persécution et à une mort possible. Tenzin Gyatso affirmait aussi que

> les réfugiés étaient des êtres humains qui souffraient et qui avaient autant droit que nous au bonheur. Le fait qu'on ignore les gens dans le besoin met en évidence nos faiblesses: bien que nous soyons intelligents et puissants, assez forts pour exploiter les gens ou détruire le monde, nous manquons de véritable bonté.

Le Canada ne peut pas aider tous les réfugiés du monde, mais nous pouvons faire beaucoup plus que ce que nous faisons actuellement. L'an dernier, par exemple, le Canada n'a même pas atteint le quota d'immigrants établi par le gouvernement. Les réfugiés pourraient combler la différence. Nous pouvons aider un plus grand nombre de réfugiés que nous le faisons à l'heure actuelle.

Pour les latino-américains, le Canada représente un refuge sûr dans leur propre hémisphère. Le Canada est, et devrait être, le pays de premier asile pour les réfugiés de notre hémisphère. Les pays de toute l'Amérique latine comptent des centaines de milliers de réfugiés. Le Canada s'est montré plus généreux que les États-Unis envers ces gens, mais cette générosité n'a pas atteint le même niveau que la vraie générosité que nous avons montrée aux réfugiés qui cherchaient à échapper au communisme.

Dans sa récente étude sur la politique à l'égard des réfugiés, Gerald Dirks concluait que,

[*Text*]

> Regardless of the prevailing Immigration Act, refugees from Latin America have never been the recipients of as prompt or as liberal treatment as individuals from such regions as Central Europe.

In spite of brutal attacks on Latin American refugee camps that continue to this day, our government remains convinced that repatriation is preferable for Latin Americans. As cited by R. Whitaker, in a *Report to Parliament*, No. 7, 1987:

> Resettlement outside the area is the most practical option for a relatively small number of persons . . . Repatriation or local resettlement is preferable.

The El Salvador non-governmental Human Rights Commission reported late in 1987 that repatriated El Salvadorans are sometimes being murdered when they go home. Efforts for peace in the region have not stopped indiscriminate violence in Central America. Instead of recommending repatriation, our government should be giving these people universal access to a fair and speedy refugee determination system.

Respecting restricting the flow of refugees, in 1987 so many refugees sought entry to Canada that the Department of Employment and Immigration cried out that it was choking on its own backlog. They claimed we were in the midst of a national crisis.

For years the government has had at hand humane, efficient and uncontroversial proposals for refugee determination. They should have introduced these proposals as legislation. Instead, an emergency session of Parliament was called to pass two new bills restricting the inflow of refugee claimants. Minister Bouchard stated flatly that Central and Latin Americans were the targets of the new exclusionary policies he implemented in February of last year, policies which paved the way for the bills and which left refugee claimants stranded just south of the border.

Respecting targets for exclusion, until now Canada has had the courage to disagree with the United States in our treatment of Latin Americans. Now Canada is going to join with the United States in forcing those people to go back to the situation they quite reasonably fled. Since the U.S. passed restrictive immigration laws in 1986 and 1987, many undocumented Salvadorans and Guatemalans decided that their chances for repatriation were less in Canada and came to our borders for help. Our record for not sending them back to their violent homelands has in the past been far better than the U.S. record. They have been sending 96 to 98 per cent back, and we have had in place special programs to help them, accepting more like 50 per cent of Salvadoran and Guatemalan claimants. However, with the rescinding of these programs, the government is attempting to define these people more as economic

[*Traduction*]

> malgré la Loi sur l'immigration actuellement en vigueur, les réfugiés de l'Amérique latine n'ont jamais reçu le traitement prompt et libéral qui est offert aux réfugiés de certaines régions, comme l'Europe centrale.

Malgré les attaques brutales dont sont encore aujourd'hui l'objet les camps de réfugiés latino-américains, notre gouvernement demeure convaincu que le rapatriement est la solution souhaitable pour les Latino-américains. Dans le rapport au Parlement, nº 7, 1987, R. Whitaker affirmait que

> le ré-établissement des réfugiés à l'extérieur de la région d'où ils viennent est la solution la plus pratique pour un nombre relativement faible de personnes . . . Le rapatriement ou le ré-établissement dans leur région est préférable.

À la fin de l'année 1987, la Commission non gouvernementale des droits de la personne du Salvador rapportait que les Salvadoriens rapatriés étaient parfois assassinés lorsqu'ils rentraient chez eux. Les efforts de paix dans la région n'ont pas éliminé la violence gratuite en Amérique centrale. Au lieu de recommander le rapatriement des réfugiés, notre gouvernement devrait accorder à ces gens l'accès universel à un processus juste et rapide de détermination du statut de réfugié.

En ce qui concerne les restrictions à l'entrée des réfugiés, en 1987, les réfugiés ont demandé l'asile au Canada en si grand nombre que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration s'est plaint d'être totalement embouteillé. Il prétendait que nous étions en pleine crise nationale.

Depuis des années, le gouvernement a entre les mains des propositions relatives à des processus de détermination du statut de réfugié qui sont humains, efficaces et qui ne prêtent pas à controverse. Il aurait dû présenter ces propositions sous forme de projet de loi. Au lieu de quoi, il a convoqué une session d'urgence afin de faire adopter deux nouveaux projets de loi limitant l'entrée des demandeurs du statut de réfugié. Le ministre Bouchard a clairement indiqué que les réfugiés de l'Amérique centrale et de l'Amérique latine étaient les cibles des nouvelles politiques exclusives qu'il avait mises en place en février de l'an dernier. Ce sont ces mêmes politiques qui ont préparé le chemin pour le projet de loi et qui ont laissé les demandeurs du statut de réfugié coincés juste au sud de notre frontière.

Pour en revenir aux cibles des politiques d'exclusion, jusqu'à maintenant le Canada avait trouvé le courage d'être en désaccord avec les États-Unis au sujet du traitement des Latino-américains. Le Canada semble maintenant vouloir se joindre aux États-Unis pour forcer ces gens à retourner aux conditions de vie auxquelles ils veulent, fort raisonnablement, se soustraire. Comme les États-Unis ont adopté des lois restrictives en matière d'immigration en 1986 et 1987, de nombreux Salvadoriens et Guatémaltèques qui ne possédaient pas de document officiel ont décidé qu'ils avaient moins de chance au Canada de se faire rapatrier et ils se sont présentés à notre frontière pour demander de l'aide. Si nous comparons notre dossier à celui des États-Unis, nous avons renvoyé beaucoup moins de réfugiés provenant de pays secoués par la violence. Les États-Unis ont renvoyé de 96 à 98 p. 100 de ces réfugiés, tandis que nous avons accepté plus de 50 p. 100 des demandeurs salvado

[*Text*]

refugees, in spite of their countries' continuing horrendous record of human rights abuses.

Deterring these people from making refugee claims should not be the aim of the Department of Employment and Immigration, yet it clearly is.

Visas are seen by Employment and Immigration Canada as a necessity to control arrivals from countries where human rights problems exist.

On February 20, 1987, Canada imposed a transit visa requirement on all countries whose citizens already required visas to visit Canada. Airlines are now being forced to deny passage to people who have no valid travel documents for Canada. Employment and Immigration Canada asserted that this measure could cut at least 2,000 claims a year. It is directed mostly at Chileans who were using flights with refuelling stopovers in Toronto and Montreal to get off the plane and claim refugee status here.

Our government says Chileans are free to claim refugee status at the Canadian visa office in Santiago, Chile. Church groups who help those in Chile who are targets of Pinochet's police see Canada's acceptance rate of Chilean refugee claimants as much too low to make it worth their while to brave the now famous swarms of secret police in the lobby where the Canadian office is located.

Chileans continue to constitute the majority of the refugee population in the South American countries. If every western national imposed a universal visa policy aimed at keeping out people from refugee-producing countries and also turned away asylum seekers at its borders, the Geneva Convention would be rendered meaningless.

Canada should lift the visa requirements for transit visas of countries whose citizens are likely to seek protection here, as it does for refugee claimants from the Communist bloc.

Employment and Immigration Canada has empowered our officials at the U.S. border to return refugee claimants, and specially Central Americans, to the United States if no adjudicator is available to process their claims. But since only one such official works four bridges at the Niagara River border, for instance, most applicants there who come by foot or by car are sent back and instructed to await the call for their hearing—which is being delayed more and more.

Compare this, if you will, to treatment afforded to any person who wished to defect from a Communist bloc country at the Olympics this year.

I will now go on to the estimated effect of Bill C-55.

[*Traduction*]

riens et guatémaltèques que nous avons pu aider grâce à nos programmes spéciaux. Toutefois, en annulant ces programmes, le gouvernement cherche à faire de ces gens des réfugiés économiques, malgré les violations horribles et continues des droits de la personne dans leur pays.

Dissuader ces gens de réclamer le statut de réfugié ne devrait pas être l'objectif du ministère de l'Emploi et de l'immigration, mais c'est bien ce qu'il fait.

Emploi et Immigration Canada estime qu'il est nécessaire d'exiger des visas pour pouvoir contrôler les voyageurs arrivant de pays où les droits de la personne sont violés.

Le 20 février 1987, le Canada imposait une nouvelle condition. Il exigeait que les voyageurs de tous les pays dont les citoyens avaient besoin d'un visa pour visiter le Canada soient également titulaires d'un visa de transit. Les lignes aériennes doivent maintenant refouler les voyageurs qui ne possèdent pas des titres de voyage valides pour le Canada. Emploi et Immigration Canada avait pensé que cette mesure permettrait de réduire d'au moins 2 000 le nombre de demandes de statut de réfugié par année. La mesure visait surtout les Chiliens qui profitaient des escales de ravitaillement en carburant à Toronto et à Montréal pour débarquer de l'avion et réclamer le statut de réfugié.

Notre gouvernement indique que les Chiliens sont libres de réclamer le statut de réfugié du bureau des visas du Canada à Santiago, au Chili. Les groupes religieux qui aident les Chiliens pourchassés par la police de Pinochet estiment que le Canada accepte trop peu de demandeurs chiliens pour prendre le risque de braver la désormais célèbre troupe d'agents secrets postés dans le hall d'entrée de l'immeuble où se trouve le bureau du Canada.

Les Chiliens constituent toujours la majorité des réfugiés des pays de l'Amérique du Sud. Si toutes les nations occidentales imposaient une politique de visa universelle afin d'interdire l'entrée aux citoyens de pays d'émigration et de renvoyer aussi ceux qui demandent asile à leurs frontières, la Convention de Genève perdrait tout son sens.

Le Canada devrait cesser d'exiger des visas de transit des voyageurs de pays dont les citoyens sont susceptibles de demander la protection de notre pays, comme il le fait pour les demandeurs de statut de réfugié provenant du bloc communiste.

Emploi et Immigration Canada a autorisé nos agents postés à la frontière des États-Unis de refouler les demandeurs de statut de réfugié, et spécialement ceux de l'Amérique centrale, aux États-Unis si aucun arbitre n'est là pour traiter leurs demandes. Mais comme un seul de ces agents couvre les quatre ponts à la frontière du Niagara, par exemple, la plupart des demandeurs, qui sont à pied ou en voiture, sont renvoyés, et on leur ordonne d'attendre leur convocation à une audience, qui est reportée d'une fois à l'autre.

Si vous le voulez bien, comparez cette situation au traitement qui aurait été accordé aux résidents des pays du bloc communiste qui auraient voulu faire défection au cours des Jeux olympiques cette année.

Je passe maintenant aux répercussions probables du projet de loi C-55.

[*Text*]

Rafael Girard, head of the Refugee Task Force for Employment and Immigration Canada and one of the chief architects of this bill, estimated that more than 62 per cent of claims would be rejected using the new screens and deterrents put in place by Bill C-55. He added that based on projections, only about one third of those who make it past the screening process and get a hearing before the new board would eventually be accepted by Canada.

By passing this legislation our government is failing to honour the requirement for full accessibility to our refugee system, which includes universal access to the process of claim determination and an oral hearing for every refugee claimant, with or without papers, as provided for in Article 31 of the agreement we signed.

The next topic is "Choosing Refugees: An Economic Criteria Selection System Continues."

Our government is not opposed to offering protection to all refugees, but what Employment and Immigration Canada wants to do is to choose refugees from abroad rather than have refugees choose Canada. Bill C-55 presents this morally defective option.

When we choose refugees from abroad, we look at successful establishment. We pick the skilled, the healthy and the young. This choosing is a closing down of the refugee protection system. We are replacing it with an economic criteria selection system. This is happening because we are letting government perceptions of our needs take peecedence over the needs of the few refugees who make it to our borders.

In conclusion, Bill C-55 is the wrong choice of legislation for Canada. Our country should be a safe haven for refugees from this hemisphere and from other parts of the world who need our help. This bill was designed to prevent that. Let us replace it with legislation that is fair to people who have faced and will face death if we slam our door on them. We are a likely place of first asylum for refugees from Latin America. Let us show them the same generosity we show refugees from other areas much further from our shores.

The Chairman: Thank you, Ms. Brown. Mr. Vink?

Mr. Gerry Vink, Executive Director, Newfoundland-Labrador Human Rights Association: Let me start by thanking you all for this opportunity to come to Ottawa and present the views of the Newfoundland-Labrador Human Rights Association.

My name is Gerry Vink, and I am the Executive Director of the Newfoundland-Labrador Human Rights Association. I have occupied this post since October of last year. Prior to that I worked for more than 15 years in different Third World countries as a manager of rural development programs.

[*Traduction*]

Rafael Girard, chef du groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié d'Emploi et Immigration Canada et l'un des principaux architectes du projet de loi, estime que plus de 62 p. 100 des demandes seront rejetées grâce aux nouvelles méthodes de sélection préliminaire et aux éléments dissuasifs contenus dans le projet de loi C-55. Il ajoute que, selon certaines prévisions, seulement un tiers de ceux qui franchiront l'étape de la sélection préliminaire et qui se présenteront à une audience devant la nouvelle Commission seront finalement acceptés par le Canada.

En adoptant cette loi, notre gouvernement manque à l'engagement qu'il a pris de rendre notre système de réfugiés accessible à tous, ce qui comprend l'accès universel au processus de détermination du statut de réfugié et une audience pour chacun des demandeurs de statut, qu'il détienne ou non des documents officiels, comme le prévoit l'article 31 de l'entente que nous avons signée.

Je voudrais maintenant parler de la sélection des réfugiés, qui continue de se faire selon un processus de sélection fondé sur des critères économiques.

Notre gouvernement ne s'oppose pas à ce que le Canada offre protection à tous les réfugiés, mais le ministère de l'Emploi et de l'Immigration veut sélectionner les réfugiés à l'étranger plutôt que de les laisser choisir le Canada. Le projet de loi C-55 renferme cette solution tout à fait immorale.

Lorsque nous sélectionnons des réfugiés à l'étranger, nous utilisons le succès comme critère. Nous prenons des personnes qualifiées, en bonne santé et jeunes. Cette méthode de sélection signifie la disparition de notre système de protection des réfugiés, que nous remplaçons par un processus de sélection fondé sur des critères économiques. Cela provient de ce que nous laissons nos besoins, comme les perçoit notre gouvernement, avoir la priorité sur ceux des quelques réfugiés qui parviennent à notre frontière.

En conclusion, je dirai que le projet de loi C-55 est un mauvais choix pour le Canada. Notre pays se devrait d'être un abri sûr pour les réfugiés de notre hémisphère et des autres régions du monde qui ont besoin de notre aide. Le projet de loi vise le contraire. Il faut le remplacer par une loi qui sera équitable envers les gens qui ont été menacés et qui seront menacés de mort si nous leur fermons nos portes. Nous représentons un pays de premier asile probable pour les réfugiés de l'Amérique latine. Accordons-leur la même générosité que celle que nous offrons aux réfugiés d'autres régions situées beaucoup plus loin de nos frontières.

La présidente: Merci, monsieur Brown. Monsieur Vink?

M. Gerry Vink, directeur exécutif, Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador: Je voudrais d'abord vous remercier de m'avoir donné l'occasion de me rendre à Ottawa pour présenter le point de vue de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrdor.

Je suis Gerry Vink, directeur exécutif de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador. J'occupe ce poste depuis le mois d'octobre de l'an dernier. Auparavant, j'ai travaillé pendant plus de 15 ans dans divers pays du Tiers-monde en tant que chef de programmes de développement rural.

[*Text*]

You all should have received the copy of the position paper of the association, which outlines our stand on the legislation under review. We prepared this paper and the recommendations contained therein in order to formally present our concern with the potential for discrimination should this act to amend the Immigration Act of 1986 be passed by Parliament.

Prior to dealing with the specific recommendations of the association, I would like to review some of our concerns. Naturally, I cannot deal with every point identified in our document, since most certainly others can and will cover those grounds with much more authority and knowledge.

As a general introductory comment, we feel that this act is discriminatory and goes against the philosophy on which our Canadian society is based. We have a major problem with the idea that factors other than the actual and immediate facts surrounding a refugee situation be considered when such an individual is applying for Convention refugee status in Canada. We are also skeptical of criteria which states that a country which is a signatory to Article 33 is almost automatically a safe place for refugees, and that we are therefore justified in returning people to them.

Those of us who have lived in refugee-producing countries or countries of first asylum, and those of us who have worked with refugees from these places, know that all too often this article is nothing more than a government document that offers no protection at all.

In addition there are too many restrictions of budget, training, workloads and philosophy to permit even our own embassy or high commission staff to make a valid judgment on whether people are safe in these countries.

These observations are based on having worked for four years in Bangkok, Thailand; three years in Makeni, Sierra Leone; five and a half years in Tumaco, Colombia; one year in Jacmel, Haiti; and three months in Quetzaltenango, Guatemala. All of these places, except Bangkok are rural towns. It has been my experience that other than for an occasional CIDA employee—if we were lucky—these zones were unknown territories to our embassy and high commission personnel, who were always based far away in the capital cities. Therefore it is impossible to assume that we can justly, fairly and humanely apply criteria formulated and collected by these diplomatic people, who often do not know the real causes of forced migration.

Of equal importance, I would like to draw your attention to the predicament of female refugees. Once they have been forced to flee from their homes and from the normal and traditional protection afforded by family, friends and culture, they become prey to a whole host of exploiters and human parisites.

We have become used to the abstract and clinical newspaper descriptions of refugee boats that have been attacked by pirates, and the inevitable comment that "the women were

[*Traduction*]

Vous devriez tous avoir reçu un exemplaire de l'exposé de principe de l'Association, qui décrit notre point de vue sur le projet de loi à l'étude. Nous avons rédigé ce document et élaboré les recommandations qu'il contient afin de dénoncer officiellement les effets discriminatoires que pourrait avoir ce projet de loi modifiant la Loi de l'immigration de 1986 s'il était adopté par le Parlement.

Avant de passer en revue les recommandations précises de l'Association, je voudrais vous décrire quelques-unes de nos préoccupations. Naturellement, je ne peux parler de chacun des points que nous soulevons dans notre document, mais il est fort probable que d'autres personnes beaucoup plus compétentes en la matière aborderont ces thèmes.

Disons d'abord que nous croyons que ce projet de loi est discriminatoire et qu'il va à l'encontre des principes sur lesquels est fondée notre société canadienne. Il semble que nous ayons beaucoup de mal à accepter qu'il faille tenir compte de facteurs autres que les faits réels et immédiats entourant la situation d'un réfugié lorsque celui-ci demande au Canada le statut de réfugié au sens de la Convention. Nous nous méfions de certains critères comme celui selon lequel un pays qui a signé l'Article 33 est presque automatiquement considéré comme un endroit sûr pour les réfugiés et que, par conséquent, nous sommes tout à fait en droit de renvoyer des gens dans ces pays.

Ceux d'entre nous qui ont vécu dans des pays d'émigration ou dans des pays de premier asile ou encore qui ont travaillé avec des réfugiés de ces endroits, savent que très souvent cet article ne constitue qu'un document gouvernemental qui n'offre aucune protection.

De plus, en raison des trop nombreuses restrictions imposées en matière de budget, de formation, de volume de travail et de principes, même le personnel de nos ambassades ou de nos hauts-commissariats ne peut juger si ces gens sont en sécurité dans ces pays.

Les membres de notre Association se permettent de faire ces observations après avoir travaillé quatre ans à Bangkok (Thaïlande); trois ans à Makeni (Sierra Leone); cinq ans et demi à Tumaco (Colombie); un an à Jacmel (Haïti); et trois mois à Quetzaltenango (Guatemala). À l'exception de Bangkok, tous ces endroits étaient des villages ruraux. Selon mon expérience, à part quelques employés de l'ACDI que nous rencontrions par hasard si nous avions cette chance, ces zones étaient des territoires inconnus du personnel de nos ambassades et hauts-commissariats, qui étaient toujours situées très loin, dans les capitales. Par conséquent, il serait faux de croire que nous pouvons appliquer de façon juste, équitable et humaine les critères établis par ces diplomates qui souvent ne connaissent pas les causes réelles de la migration forcée.

Je voudrais attirer votre attention sur un élément tout aussi important, la situation des femmes réfugiées. Après avoir été forcées de quitter leur foyer et la protection normale et traditionnelle que leur accordaient leur famille, leurs amis et leur culture, elles deviennent la proie de toute une foule d'exploiteurs et de parasites humains.

Nous sommes désormais habitués à lire dans les journaux les descriptions abstraites et techniques des attaques menées par les pirates contre les bateaux de réfugiés et l'inévitable com-

[*Text*]

raped and the young girls kidnapped." Those who have visited the glittering beaches of Pattaya and have come back with interesting cocktail stories of the hundreds of quaint and typical brothels in the red-light districts of Southeast Asia do not realize that these places are filled with young girls taken from the boats or from the nearby refugee camps. The women forced into prostitutation who cluster in the beer halls in Kenya, in the nightclubs in Guatemala or in the canteenas of Mexico are but some of the examples of those who failed to make it. When we return to these so-called safe countries of first asylum I wonder how many we are adding to these ranks of the dispossessed and the exploited.

Thus, the association feels strongly that we must use criteria other than the so-called objective ones proposed in the legislation. In fact,—and I emphasize this—we feel that the only criteria should be the actual situation of a refugee when determining whether he or she should be granted Convention refugee status. This belief is based on a deep commitment on the part of the association to the concept of the right of life, liberty and security of person as is stated in section 7 of our Constitution. We feel that it would be a betrayal of our history, culture and the spirit of the Charter if we sent people back to the poverty, insecurity and horror of their country of first asylum or possibly their country of origin.

In addition to the protection of life, liberty and security of person offered in section 7 of the Charter, the Newfoundland-Labrador Human Rights Association is most concerned with the equality clause in section 15 as it will apply to refugees.

The strength of this country is based, to a large extent, on a respect for the law. Once we start limiting this guaranteed equality and protection for any group of persons, then our quality and strength will also diminish. Thus, the association opposes restrictions of protection for anyone, including refugees who are under Canadian jurisdiction. Any section of the legislation that uses such vague terms as "reasonable", or brings in time restraints not normally applied to Canadian citizens, must be rejected.

We realize that popular sentiment might support this type of discriminatory legislation, but we urge you to remember your obligation to also lead, especially when it comes to threats to the protection granted by the Constitution.

Ladies and gentlemen, at this point I would like to turn to the seven specific recommendations made by the Newfoundland-Labrador Human Rights Association.

1. The Newfoundland-Labrador Human Rights Association strongly supports the position that a refugee's application for convention refugee status in Canada must be based on the individual merits of his or her situation. These criteria must be used from the moment of first contact and right through the whole determination process. At no point should a claimant be forced to deal with a set of "objective" criteria which would

[*Traduction*]

mentaire que les femmes ont été violées, et les jeunes filles, kidnappées. Ceux qui ont visité les plages resplendissantes de Pattaya et qui reviennent avec des histoires grivoises sur les centaines de bordels typiques et pittoresques du sud de l'Asie ne comprennent pas que ces endroits regorgent de jeunes filles qui ont été enlevées des bateaux ou des camps de réfugiés voisins. Ces femmes qui sont contraintes à la prostitution et qui se retrouvent dans les tavernes du Kenya, les clubs du Guatemala ou les «cantinas» du Mexique ne sont que quelques exemples de celles qui n'ont pu réussir à s'enfuir. Lorsque nous renvoyons des gens dans ces pays de premier asile présumément sûrs, je me demande combien de gens nous ajoutons à la liste des personnes dépossédées et exploitées.

Par conséquent, l'Association croit fermement que nous devons utiliser des critères autres que les critères «objectifs» que nous propose la loi. En fait, et je me dois d'insister sur ce point, nous croyons que le seul critère à appliquer pour décider s'il faut accorder le statut de réfugié au sens de la Convention devrait être la situation réelle du réfugié. Notre position se fonde sur l'engagement profond qu'a pris notre Association de protéger le concept du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, tel qu'indiqué à l'article 7 de notre Convention. Ce serait trahir notre histoire, notre culture et l'esprit de la Charte que de renvoyer les réfugiés à la pauvreté, l'insécurité et l'horreur qu'ils connaissaient dans leur pays de premier asile, ou peut-être même dans leur pays d'origine.

En plus de la protection de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne prévue à l'article 7 de la Charte, l'association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador a de sérieuses réserves en ce qui concerne la clause d'égalité mentionnée à l'article 15 et la façon dont elle sera appliquée aux réfugiés.

Dans une grande mesure, notre pays tire sa force du respect de la loi. Si nous commençons à restreindre l'égalité et la protection garanties pour un groupe de personnes, nos qualités et notre force ne pourront qu'en être diminuées. Par conséquent, l'Association s'oppose la réduction de la protection accordée à tous, y compris aux réfugiées placés sous la compétence du gouvernement canadien. Tous les articles de la loi qui renferment des termes vagues comme «raisonnable» ou qui impose des délais qui ne sont normalement pas appliqués aux citoyens canadiens devraient être rejetés.

Nous savons que l'opinion populaire tend à approuver ce genre de loi discriminatoire, mais nous vous implorons de vous rappeler que vous avez l'obligation de diriger le pays, surtout lorsque la protection accordée par la Constitution est en jeu.

Mesdames et messieurs, je voudrais maintenant passer aux sept recommandations précises faites par l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador.

1. L'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador croit fermement qu'il faut traiter la demande de statut de réfugié au sens de la Convention que présente au Canada un réfugié en fonction de la situation personnelle du réfugié. Ce critère doit être appliqué dès le premier contact et tout au long du processus de détermination du statut de réfugié. Jamais un demandeur ne devrait être tenu de satisfaire à une série de critères «objectifs» servant à déterminer s'il a eu

[*Text*]

determine whether or not he or she was justified in fleeing his or her country of origin or country of transit or first asylum.

2. We strongly oppose any unreasonable time limit imposed on a refugee in his or her claim to convention refugee status in Canada. This position is based on the following considerations: (a) The vagueness of the time limit is based on financial rather than humanitarian considerations; (b) Since any person within the jurisdiction of Canada has the right to total protection under the law, that person must be allowed at least 30 days to prepare a reasonable explanation for wanting convention refugee status; (c) Since the Charter clearly condemns discrimination on the basis of language, all effort must be made to ensure that a claimant has had full opportunity to present his or her case; and (d) The right to counsel of choice implies that time must be made available for a claimant to find, evaluate and retain a qualified advocate.

3. (a) We strongly oppose any legislation that will force repatriation of any claimant to his or her country of origin or country of transit or first asylum prior to the completion of the due process of application and appeal for convention refugee status in canada. This position is based on the fact that there does not exist any real guarantee that the refugees' safety and liberty are secure if returned.

(b) In cases where it is determined in a legal and proper sense that a refugee may not be admitted,expulsion must be based on clear proof that he or she will receive protection and security in the state to which he or she is to be returned.

4. The Association strongly opposes the creation and use of any set of "objective" criteria. Our position is based on the fact that we feel that the complexity of political realities combined with the limitations on our External Affairs officials makes it impossible for them to draw up, let alone maintain and update, such a set of evaluations.

5. We strongly support the philosophy that every claimant must be processed via a system of hearings, free from an adversarial set of restrictions. Unless the state has clear and written proof or a reasonable doubt against a particular applicant, no presence of representatives from the minister should be allowed.

The hearing process must be based only on the merit of the individual's case under review and only facts directly related to his or her curcumstances should be considered. In addition, we support the concept that an avenue for appeal, based on the merits of the case, should be provided.

6. We strongly emphasize that all legislation on admitting refugees must comply with the letter and spirit of the Charter, the U.N. Convention and Protocol on Refugees and any court rulings and interpretations.

7. In conclusion, we feel that the NLHRA cannot support the legislation proposed in Bill C-55 and we urge that our parliamentarians reject the bill so that it may be rewritten to: (1) include clearer and more precise language; (2) Include the points raised in these recommendations; (3) reflect the true

[*Traduction*]

raison de s'enfuir de son pays d'origine, de son pays de transit ou de son pays de premier asile.

2. Nous sommes fortement opposés à tout délai non raisonnable que doit respecter un réfugié pour présenter sa demande de statut de réfugié au Canada. Notre position est basée sur les considérations suivantes: (a) le caractère vague des délais impartis est fondé sur des considérations financières plutôt qu'humanitaires; b) Étant donné que toute personne placée sous la garde du Canada a le droit à la protection totale de la loi, il faudrait accorder à cette personne au moins 30 jours pour préparer une explication raisonnable justifiant sa demande de statut de réfugié; c) comme la Charte condamne clairement la discrimination fondée sur la langue, il faudrait faire l'impossible pour veiller à ce que le demandeur ait eu pleinement l'occasion de présenter son cas, et d) pour respecter le droit à un avocat de son choix, il faut accorder au demandeur le temps nécessaire pour trouver un avocat qualifié, évaluer ses compétences et retenir ses services.

3. (a) Nous nous opposons fortement à toute loi prescrivant le rapatriement d'un demandeur dans son pays d'origine, son pays de transit ou son pays de premier asile avant la fin du processus de détermination du statut de réfugié et du processus d'appel. Nous présentons cette recommandation parce que rien ne garantit vraiment la sécurité et la liberté des réfugiés qui sont renvoyés.

(b) Dans les cas où il a été déterminé de façon légale et appropriée qu'un réfugié ne peut être admis, l'expulsion ne peut se faire que si on a des preuves claires que le réfugié jouira du droit à la protection et à la sécurité dans l'État où il sera renvoyé.

4. L'Association s'oppose fortement à la création et à l'application de toute série de critères «objectifs», parce que nos agents des Affaires extérieures ne peuvent, en raison de la complexité des réalités politiques et des conditions qui leur sont imposées, établir, et encore moins actualiser, ce genre de critères d'évaluation.

5. Nous appuyons fortement le principe que le cas de chaque demandeur doit être traité selon un processus d'audiences tenues dans des conditions non défavorables. À moins que l'État ne détienne des preuves claires et écrites ou ait un doute raisonnable relativement à un demandeur particulier, la présence de représentants du Ministre devrait être interdite.

Le processus d'audience ne devrait porter que sur les faits entourant la situation du réfugié, et seuls les faits directement liés aux circonstances devraient être considérés. De plus, nous appuyons le concept d'un processus d'appel fondé sur les faits.

6. Nous insistons particulièrement pour que toutes les lois sur l'admission des réfugiés respectent la lettre et l'esprit de la Charte, de la Convention des Nations Unies et du protocole sur les réfugiés ainsi que des règlements et interprétations des tribunaux.

7. En conclusion, nous estimons que l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador ne peut appuyer le projet ce loi C-55 et nous exhortons nos parlementaires à le rejeter. On pourrait par la suite le modifier pour: (1) rendre le texte plus clair et plus précis; (2) inclure les points soulevés

[*Text*]

nature of the Chrter and international agreements to which Canada is a signatory; and (4) Reflect the many recommendations prepared by other organizations and individuals who share our concerns about the reactionary thrust of Bill C-55.

In conclusion, I would like to thank you all for this opportunity to present our position to the Senate committee, and we hope you will consider the points raised in this document and in my accompanying remarks here today.

The Chairman: Thank you Mr. Vink.

Dr. Lisa Gilad, Research, Institute of Social and Economic Research: As well as being a post doctoral fellow of the Institute of Social and Economic Research, I am also a research associate at the Refugee Documentation Project, York University.

Today I represent the nine governmental groups concerned with refugee and immigration issues of Saint John's. This brief has been endorsed by St. John's Oxfam, Amnesty International Group 60, Latin American Support Group, the Social Action Commission of the Roman Catholic Church, and the Nefoundland-Labrador Human Rights Association.

My qualifications to speak on this issue are that I spent almost all of 1987 studying refugees, refugee settlement and refugee determination in Newfoundland. My analysis of Bill C-55 arises directly out of the research field.

At the outset, I would like to voice our agreement with the Coalition for a Just Refugee Policy, the Canadian Bar Association and numerous other groups who have testified before the House and Senate committees on Bill C-55 that, with respect to refugee determination, the bill is fundamentally flawed. The criticisms from these groups are so compelling that we do not see how legislators concerned with creating a just refugee policy can possibly enact Bill C-55 into law, even as amended; yet we realize the pressure you are under and the difficulties involved with scrapping the proposed legislation. With this in mind, I offer some constructive suggestions for further amendments. I will take these from my written brief, which I hope will go into the record. I will make some clause-by-clause remarks.

Clause 14, which deals with section 45(4) refers to returning someone to the United States to await an inquiry, when a member of the refugee board is not yet available for the screening inquiry. At the end of this section I think that a phrase should be inserted saying, "Taking due regard for the security of the claimaint", or something like that.

I realize that the wording of the section is that the adjudicator "may" return someone to the United States to await an inquiry, but it does not say under what conditions he will not do so.

Of particular concern is that some central Americans or others may readily be deported from the United States upon

[*Traduction*]

dans nos recommandations; (3) respecter la vraie nature de la Charte et des ententes internationales que le Canada a signées; et (4) refléter les nombreuses recommandations présentées par d'autres organismes et particuliers qui s'inquiètent comme nous de l'aspect réactionnaire du projet de loi C-55.

Pour conclure, j'aimerais vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exposer notre position. Nous espérons que vous tiendrez compte des observations contenues dans notre mémoire et dans l'exposé que je vous ai présenté aujourd'hui.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Vink.

Mme Lisa Gilad, recherche, Institut de recherches sociales et économiques: Je détiens une bourse de perfectionnement post-doctoral de l'Institut de recherches sociales et économiques et je suis également attachée de recherches pour le projet de documentation sur les réfugiés de l'Université York.

Je représente aujourd'hui les neuf groupes gouvernementaux de Saint Johns qui s'intéressent aux questions concernant les réfugiés et l'immigration. Ce mémoire a été approuvé par Oxfam de Saint Johns, le groupe 60 d'Amnistie internationale, le Latin American Support Group, la Commission sociale de l'Église catholique romaine et l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve Labrador.

Mes compétences en cette matière sont que j'ai passé presque toute l'année 1987 à étudier la question des réfugiés, l'établissement des réfugiées et le processus de détermination du statut de réfugié, à Terre-Neuve. Mon analyse du projet de loi C-55 découle directement de recherches effectuées sur le terrain.

Au départ, j'aimerais souligner que nous sommes d'accord avec la Coalition for a Just Refugee Policy, l'Association du barreau canadien et bon nombre d'autres groupes qui ont témoigné devant les comités de la Chambre et du Sénat sur le projet de loi C-55, à savoir que le projet de loi est fondamentalement imparfait en ce qui concerne le processus de détermination du statut de réfugié. Les arguments de ces groupes sont si convainquants que nous ne pouvons concevoir comment des législateurs qui cherchent à établir une politique juste à l'égard des réfugiés pourraient en toute conscience, adopter le projet de loi C-55 même s'il était modifié. Nous sommes cependant conscients des pressions que vous subissez et des problèmes que pourrait causer le rejet de la mesure législative proposée. C'est pourquoi je vous proposerai des amendements constructifs. Ils sont tirés de mon mémoire qui, je l'espère, sera également consigné. Je procéderai donc article par article.

L'article 14 du projet de loi, paragraphe 45(4) de la Loi porte sur le renvoi aux États-Unis de personnes qui attendent leur enquête parce qu'aucun membre de la section du statut n'est disponible. Je pense qu'il conviendrait d'ajouter à la fin de cet article une phrase disant: «En tenant dûment compte de la sécurité du demandeur», ou autre formule du genre.

Je constate à la lecture de cet article, que l'arbitre «peut renvoyer aux États-Unis quelqu'un qui attend son enquête mais il n'est pas précisé dans quelles circonstances il ne le fera pas.

Nous nous inquiétons tout particulièrement du fait que certaines personnes d'Amérique Centrale, ou d'autres, pourraient

[*Text*]

return there. The adjudicator should have written assurances that the person will not be refouled—that is, that the United States is complying with Article 33 of the Convention. Personally I would also be concerned that the person be sheltered upon return to the United States, since presumably most refugee claimants do not have a home to return to. If this new process is supposed to be so quick and efficient, why would the person have to be returned anyway?

I would now like to talk about the adversarial nature of the inquiry as it relates to clause 48(3) of the bill. I sincerely hope that the CPO or the minister's council will not be present during the inquiry, where it is decided if a claim is to be heard; or, if present, will not be permitted to cross-examine in any way, shape or form. Representation by the minister could also impede the refugee board members from executing their responsibilites in bringing forth evidence to support the claim for refugee status; also in the case of the full hearing section 71(1). In any event, reasons as to why the minister would be present are not explained in the proposed legislation. It is my understanding that there are other methods of relating and determining whether the person is a criminal or security risk. In respect of these cases, it seems that Bill C-84 will prevent such persons from having their cases heard. There was much testimony to both parliamentary committees on Bill C-84 which pointed to the importance of having a refugee claim determined even in light of the evidence that the person may also be a security risk. I am not suggesting that security risks be permitted to remain in Canada, but that sufficient time is necessary to adequately assess the risk and to determine whether or not the person is a refugee.

If the minister is to be represented, to present evidence and cross-examine witnesses at the initial inquiry—which presumably can take some time—why is this initial inquiry not a full refugee determination inquiry? If the person is deemed after the process to have a credible claim, then the evidence has to be repeated at another hearing before two members of the refugee board. What strikes me as unfair about having an adversarial inquiry—and it should be explicitly stated as such in the legislation—is that the claimant is usually in such a state as to be unable to handle what may prove to be very difficult questions so soon after his or her arrival. This legislation is supposed to be about refugee determination, facilitating that determination. Scaring people half to death through cross-examination by the minister or his representative will likely deter the facts from coming out.

I come now to access criteria, which is found in clause 14 and deals with section 48.01. I believe there should be universal access to an independent refugee board comprised of two persons for each hearing. That is, that all persons should be permitted to make a claim on the merits of his or her case. The

[*Traduction*]

immédiatement être déportées à leur retour aux États-Unis. L'arbitre devrait disposer de garanties écrites disant que la personne ne sera pas refoulée, c'est-à-dire que les États-Unis respecteront l'article 33 de la Convention. Personnellement, je m'assurerais également que la personne en question sera hébergée à son retour aux États-Unis, car la plupart de ceux qui revendiquent le statut de réfugié n'ont vraisemblablement aucun foyer pour les accueillir. Puisque ce nouveau processus est censé être si rapide et si efficace, pourquoi faudrait-il de toute manière renvoyer ces personnes?

J'aimerais maintenant parler du caractère contradictoire de l'enquête, en ce qui concerne l'article 48(3) du projet de loi. J'espère sincèrement que l'ACPC ou le conseiller juridique du ministre ne sera pas présent durant l'enquête qui vise à déterminer la validité d'une revendication, ou, s'il est présent, qu'il ne lui sera pas permis de contre-interroger la personne en cause d'aucune manière. Toute démarche du ministre pourrait empêcher les membres de la section du statut d'assumer leur responsabilité qui consiste à mettre en lumière les preuves à l'appui de la revendication; cela s'applique également à l'audience prévue à l'article 71(1). De toute manière, on n'explique pas dans le projet de loi pourquoi le ministre devrait être présent. Je pense qu'il existe d'autres moyens de déterminer si une personne a un dossier judiciaire ou si elle présente une menace pour la sécurité. À ce propos, il semble que le projet de loi C-84 empêchera que la cause de telles personnes puisse être entendue. De toute manière, un grand nombre des témoins qui ont comparu devant les deux comités parlementaires au sujet du projet de loi C-84 ont souligné l'importance de procéder à la détermination du statut de réfugié, malgré l'existence de preuves indiquant que la personne pourrait présenter un risque pour la sécurité. Je ne prétends pas que ceux qui présentent de tels risques doivent être autorisés à demeurer au Canada, mais je dis qu'il faut disposer de suffisamment de temps pour évaluer adéquatement les risques en question et pour déterminer si quelqu'un est véritablement un réfugié.

Si le ministre était représenté afin de présenter des preuves et de contre-interroger les témoins pendant l'enquête préliminaire, qui prendra vraisemblablement un certain temps, pourquoi ne pourrait-on pas déterminer le statut de réfugié à l'occasion de cette enquête préliminaire? Si l'on juge, après cette enquête préliminaire, que la revendication a un minimum de fondement, il faut produire de nouveau ces preuves devant deux membres de la section du statut. Le contre-interrogatoire prévu à l'occasion de cette enquête me paraît injuste, parce que le demandeur du statut n'est habituellement pas en état, immédiatement après son arrivée, de répondre à des questions qui pourraient être très difficiles, et je pense que la loi devrait en faire mention. Cette mesure législative est censée porter sur le processus de détermination du statut de réfugié et faciliter ce processus. Un contre-interrogatoire mené par le ministre ou son représentant ne pourrait qu'effrayer affreusement le demandeur et empêcher la présentation de toutes les preuves.

J'en arrive maintenant aux critères de recevabilité, prévus à l'article 14 du projet de loi, article 48.01 de la loi. Je pense qu'il faudrait prévoir l'accès universel à une commission du statut indépendante, composée de deux personnes à chaque audition. Il faudrait autoriser tous ceux qui le désirent à pré-

[*Text*]

proposed pre-screening process has numerous drawbacks. I am sure you have heard about many of them already. Most importantly, if conducted within 72 hours of a person's arrival, it does not give a refugee claimant time to prepare his or her case with or without the help of counsel. Making a refugee claim for most people is a terrifying procedure, particular for those who make claims while formally in transit in Canada. Refugees with whom I have spoken have even found the initial immigration inquiry with the immigration adjudicator to be extremely stressful, even though evidence about the refugee's specific case is not presented in that inquiry.

Moving on to section 48.01(1)(a), a person is not eligible to have a refugee claim heard if that person has been recognized as a Convention refugee and has a valid travel document from that country. This eliminates from consideration the possibility of a person having faced persecution or a poor level of protection in the country of asylum. Iranian Baha'is in Pakistan, constantly in fear of deportation to Iran, are a case in point. I realize that there is an exception to this section in section 48.01(2) which says that if the person has "credible basis", his or her case will be heard. But it is not evident in 48.01(1)(a) that the claimant will have the right to an inquiry to determine "credible basis."

Section 48.01(1)(b) which deals with the determination of whether or not a country complies with article 33, is just as muddy as the safe third country notion. Since Mr. Vink spoke to this notion, I will say no more.

Moving on to section 48.01(1)(c), it is clear that this section intends to prevent the possibility of repeat claims. Even having gone through the process outlined in 48.01(1)(c)(i) which is a negative determination, it is possible that after leaving Canada the person did, in fact, face direct persecution. At least, if there is some hard evidence that the person has become a refugee since leaving Canada in the country of persecution, then there should be some avenue for the case to be heard. I believe that in testimony to the house committee on Bill C-55, the Mennonite representatives discussed cases of Central Americans being deported to their homelands and then fleeing again for their lives.

I come now to 48.01(1)(c)(ii). It is not possible to have a claim heard if it was previously rejected for eligibility by an adjudicator or a refuge board member as not having a credible basis. The criticism directly above applies here; but in this section it is still more important that there be an avenue of access, since this step in the procedure has no meaningful right of review or appeal.

The next section is 48.01(3)(b). Again, the reasons for sojourn in that so-called safe third country, legal or otherwise, should be heard, for they may be acceptable. Moreover, it has been pointed out numerous times that in some countries the acceptance rate of refugee claims, particularly for nationals, is

[*Traduction*]

senter une revendication qui serait jugée sur le seul bien-fondé de leur cas. Le processus proposé de présélection présente de nombreux désavantages et je suis certaine qu'on vous en a souligné plusieurs. Plus important encore, s'il est effectué dans les 72 heures qui suivent l'arrivée d'une personne, il ne donne pas au demandeur de statut le temps de préparer sa cause avec ou sans l'aide d'un conseiller juridique. La présentation d'une revendication est pour la plupart des gens une procédure terrifiante, en particulier pour ceux qui la présentent pendant qu'ils sont officiellement en transit au Canada. Les réfugiés avec qui j'ai parlé ont trouvé que l'enquête initiale devant l'arbitre de l'immigration était extrêmement difficile, même s'il n'est pas nécessaire au cours de cette enquête de présenter des preuves au sujet du cas précis d'un réfugié.

Passons maintenant à l'alinéa 48.01(1)*a*) qui dit que la revendication n'est pas recevable si le demandeur s'est vu reconnaître le statut de réfugié par un autre pays qui lui a délivré un titre de voyage en cours de validité. Il ne sera pas possible en vertu de cet article de considérer le cas d'une personne qui a été persécutée ou qui n'a pas été suffisamment protégée dans le pays qui lui avait accordé asile. Les Bahais iraniens établis au Pakistan, qui craignent constamment d'être déportés en Iran, en sont un exemple. Je reconnais qu'on a prévu une exception à cette règle au paragraphe 48.01(2), qui dit qu'on entendra une personne dont la revendication a un minimum de fondement. Toutefois, il n'est pas précisé clairement à l'alinéa 48.01(1)*a*) que le demandeur aura droit à une enquête pour déterminer si sa revendication a «un minimum de fondement».

L'alinéa 48.01(1)*b*), qui porte sur les pays qui se conforment à l'article 33 de la Convention, est tout aussi embrouillé que la notion de pays tiers sûr. Puisque M. Vink en a déjà parlé, je n'aborderai pas cette question.

Quant à l'alinéa 48.01(1)*c*), il vise de toute évidence à empêcher la présentation de demandes répétées. Quoiqu'une demande ait été rejetée en vertu du processus prévu au sous-alinéa 48.01(1)*c*), il peut arriver qu'une personne ait été persécutée après avoir quitté le Canada. S'il existe des preuves solides qu'une personne est devenue un réfugié depuis qu'elle a quitté le Canada, on devrait au moins prévoir que son cas puisse être entendu. Je pense que des représentants mennonites qui ont comparu devant le comité de la chambre sur le projet de loi C-55 ont parlé de cas d'habitants d'Amérique centrale qui avaient été déportés dans leur pays d'origine et qui ont dû fuir de nouveau parce que leur vie était en danger.

J'arrive maintenant au sous-alinéa 48.01(1)*c*)(ii). Une revendication ne peut être entendue si elle a déjà été jugée irrecevable par un arbitre ou un membre de la section du statut. Les objections que je viens de formuler au sujet du sous-alinéa précédent s'applique également à celui-ci, mais il est d'autant plus important de prévoir un moyen d'accès dans ce cas-ci parce que cette étape de la procédure ne prévoit aucun droit d'appel ou d'examen.

La prochaine disposition est le paragraphe 48.01(3). Une fois de plus, il faudrait donner la possibilité à un demandeur d'expliquer les raisons pour lesquelles il a séjourné dans un pays tiers soi-disant sûr, que son séjour ait été légal ou non, parce que ses raisons sont peut-être acceptables. En outre, on a

[*Text*]

so low that it deters people from applying for refugee status. There are numerous Central Americans in Canada who have been denied convention refugee status in the United States but who were determined to be Convention refugees by our authorities, whether in the United States or in Canada.

The next section is 48.01(5). At least an exception, which is found in section 48.03(1)(b), should be included here, as it refers to people who have been denied access to enter another country where they might claim refugee status. This is a potential orbiting situation.

Credibility of basis for a claim is covered in section 48.01(6). Under the present system, during examination under oath, the senior immigration officer sometimes tells the refugee claimant that Canada knows about the political, economic and social conditions of countries abroad. The claimant is asked to present evidence of personal circumstances. This procedure is turned on its head when the prospective claimant must now show "credible basis." A claimant seems required to make a general statement about the conditions in the country he or she is fleeing so that the adjudicator and refugee board member can then determine whether or not the person can make a refugee claim to the refugee division itself. This seems unfair. For example, while India in the past has not been seen to be a refugee producing country, we have indeed accepted several refugees from there. Is the claimant to know this fact? Should not the individual's personal story, which indeed might very well be unique, perhaps representing the beginning of a new refugee stream, provide the determining factor in making a refugee claim?

As now presented, credible basis seems to give unfair advantage to those countries where we recognize that general oppression of their citizens is a way of life, as compared with those countries where there are only specific social, political or religious groups who regularly face overt or subtle forms of persecution.

The next section is 48.01(6)(a). With respect to the human rights records of a country being considered as part of the credible basis notion, I would ask you to reflect upon the meaning of "record." It refers to past circumstances and might not reflect present conditions; nor can it predict the future.

The next section is 48.01(7). Although I do not support the minister's being present at the screening inquiry—and I do not support the notion of a screening inquiry—I am presuming that this clause is intended to refer to those countries to which Canada does not deport people, and that nationals of those countries will have a full determination hearing in front of the refugee board. I believe this could be decided before the initial inquiry, but this might breach the equal-access-under-the-law provision of the Charter, giving unfair advantage to refugees from communism.

[*Traduction*]

déjà fait remarquer à maintes reprises que, dans certains pays, on accepte si peu de réfugiés que ceux-ci estiment qu'il ne vaut pas la peine de revendiquer ce statut. Il existe au Canada un grand nombre de personnes originaires d'Amérique centrale qui se sont vues refuser le statut de réfugié aux États-Unis, mais qui étaient décidées à demander ce statut aux autorités canadiennes, au Canada ou aux États-Unis.

Passons maintenant au paragraphe 48.01(5). Il faudrait au moins y inclure l'exception prévue à l'alinéa 48.03(1)*b*), laquelle concerne les personnes qui se sont vues refuser le droit d'entrer dans un autre pays où elles auraient pu revendiquer le statut de réfugié. Ce paragraphe pourrait bien entraîner le refoulement d'une personne d'un pays à un autre.

Le paragraphe 48.01(6) porte sur le minimum de fondement d'une revendication. Dans le système actuel, durant l'examen sous serment, l'agent d'immigration principal dit parfois au demandeur que le Canada connaît les conditions politiques, économiques et sociales des pays étrangers. On demande à cette personne de présenter des preuves de sa situation personnelle. On tourne maintenant cette procédure à l'envers en exigeant du demandeur qu'il démontre que sa revendication a un «minimum de fondement». On semble lui demander de faire une déclaration générale sur la situation du pays qu'il a fui afin de permettre à l'arbitre et au membre de la section du statut de se prononcer sur la recevabilité de sa revendication. Cette disposition nous semble injuste. Par exemple, bien qu'il n'y ait pas beaucoup de réfugiés qui viennent de l'Inde, nous avons accepté plusieurs réfugiés de ce pays. Le demandeur le saura-t-il? L'histoire personnelle d'une personne, qui pourrait bien être unique, et peut être même à l'origine d'un nouveau flot de réfugiés, ne devrait-elle pas constituer le facteur déterminant pour ce qui est de la recevabilité de sa revendication?

Étant donné la façon dont le minimum de fondement est établi, on semble avantager ceux qui proviennent de pays où l'oppression des citoyens est, à notre avis, généralisée, par opposition aux pays où seuls certains groupes sociaux, politiques ou religieux particuliers sont victimes de persécutions subtiles.

La prochaine disposition est l'alinéa 48.01(6)*a*) qui concerne les antécédents en matière de respect des droits de la personne, du pays du demandeur; ces antécédents servent à établir le minimum de fondement de la revendication. Je vous demanderai de réfléchir au sens du mot «antécédent». Ce mot a trait à ce qui s'est déjà passé et pourrait bien ne pas refléter la situation actuelle, ni de la situation à l'avenir.

J'aborde maintenant le paragraphe 48.01(7). Bien que je ne sois pas d'accord sur le fait que le ministre soit présent à l'enquête initiale—de toute manière je suis contre l'idée d'une enquête initiale—je suppose que cette disposition fait allusion aux pays vers lesquels le Canada ne déporte personne et que les ressortissants de ces pays auront droit à une audience devant la section du statut. Je pense que cette décision pourrait être prise avant l'enquête initiale; toutefois, on risquerait peut-être de contrevenir à la disposition de la Charte qui dit que la loi s'applique également à tous en donnant un avantage injuste aux réfugiés provenant de pays communistes.

[*Text*]

Section 48.02(1) deals with where there is no right to make a claim. There should be a review mechanism of negative decisions here.

Section 48.04(3) deals with grant of landing. I understand that this section has not been discussed very much. The blanket exclusion of 19(1)(a)and (b) from the Immigration Act indicates that the so-called refugee policy of Bill C-55 is immigration oriented, putting in an economic criteria for landing. A truly humanitarian refugee policy would not be as concerned about whether or not the inland refugee would become a taxpayer. That is more appropriately a concern for ordinary immigrants. We now have the handicapped program which admits some refugees with health problems, some of which may be of a severe nature, and I think that this exclusion would contradict the intention of that program. In any event, each applicant should be considered on the merits of the case with respect to 19(1)(a) and (b). The Newfoundland-Labrador Human Rights Association is preparing a separate policy on this issue and will forward a further submission to this effect.

With respect to adjournments—clause 18. 71(6)—I hope that it will not be considered to be unreasonable to adjourn in order to obtain documents which support the refugee claim. There are, and will be, situations in which it takes several months to receive such evidence. For example, some Iranian Baha'is might be required to produce evidence that they are Baha'i. Obtaining photostats of their credentials from the Iranian Baha'i Registry of Baha'i in Iran can often be difficult and time-consuming.

With respect to rights of appeal: Clause 19, 83.3(1) and (1.1), clause 19.83.3(1.1) specifically denies appeal on points of merit. In respect to rights of appeal after a claim has been turned down—let alone not even being heard because of prescreening—it is our understanding that claimants can only appeal with permission to the Federal Court on points of law. The United Nations Convention, Article XXXII, section 2, requires that the refugee be permitted to appeal any removal decision to a competent authority. Under Bill C-55, while not being permitted to appeal the decision that the person is not a refugee on points of merit, the person is also not permitted to appeal any removal decision. This fundamentally contravenes the Convention.

To my knowledge, the bill does not redress the interim, administrative procedures introduced on February 20, which abolished the B-1 list of countries to which Canada will not deport people. An unfortunate confirmation here is that in Bill C-55, an adjudicator can send a person back to the U.S. to await an inquiry—an act of which I disapprove for reasons stated above.

[*Traduction*]

Le paragraphe 48.02(1) porte sur l'absence du droit à la revendication. Il faudrait prévoir ici un mécanisme d'examen dans le cas des demandes qui sont rejetées.

Le paragraphe 48.04(3) porte sur l'octroi du droit d'établissement. Si je comprends bien, cette disposition n'a pas fait l'objet de beaucoup de discussions. L'exclusion a priori des personnes visées par les alinéas 19(1)*a*) et *b*) de la Loi sur l'immigration montre que la soi-disant politique sur les réfugiés du projet de loi C-55 est en fait axée sur l'immigration et qu'elle assujettit l'établissement à un critère économique. Une politique véritablement humanitaire ne se préoccuperait pas autant de savoir si le réfugié pourrait devenir un contribuable. C'est une préoccupation plus valable dans le cas des immigrants ordinaires. Nous possédons maintenant un programme pour les handicapés, en vertu duquel on accueille certains réfugiés présentant des problèmes de santé, parfois très graves, et je pense que cette disposition est contraire aux objectifs de ce programme. De toute manière, le cas de chaque demandeur devrait être étudié selon ses mérites, pour ce qui est des alinéas 19(1)*a*) et *b*). L'Association des droits de la personne de Terre-Neuve-Labrador rédige actuellement une politique distincte sur cette question et vous fera parvenir un autre mémoire à ce sujet.

En ce qui concerne la question de l'ajournement, prévu à l'article 18 du projet de loi, paragraphe 71(6) de la Loi, j'espère qu'on ne jugera pas déraisonnable d'ajourner une procédure afin d'obtenir des documents qui appuient la revendication d'un réfugié. Il faut et il faudra encore attendre parfois plusieurs mois avant de recevoir de telles preuves. Par exemple, on pourrait demander à des Bahais iraniens de prouver qu'ils sont véritablement des adeptes de cette religion. Il pourrait s'avérer difficile et très long d'obtenir des photocopies du registre bahai en Iran.

En ce qui concerne le droit d'appel, l'article 19 du projet de loi, paragraphe 83.3(1) de la Loi refuse expressément toute possibilité d'appel pour le motif du bien-fondé d'une cause. En ce qui concerne le droit d'appel après rejet d'une revendication, sans parler de ceux qui ne pourront même pas être entendus en raison de l'enquête préliminaire, nous avons cru comprendre que les demandeurs ne pourront introduire une instance qu'avec l'autorisation d'un juge de la Cour fédérale et seulement sur des questions du droit. La partie 2 de l'article 32 de la Convention des Nations Unies exige d'accorder aux réfugiés le droit d'en appeler à une autorité compétente de toute décision de renvoi. En vertu du projet de loi C-55, outre le fait qu'une personne ne peut en appeler de la décision qui dit qu'elle n'est pas un réfugié parce que sa revendication n'est pas fondée, la personne en question n'est pas autorisée d'en appeler de la décision de la renvoyer. Cette disposition va fondamentalement à l'encontre de la Convention.

À mon avis, le projet de loi ne corrige pas la procédure administrative provisoire établie le 20 février, laquelle abolissait la liste B-1 sur laquelle figuraient les pays vers lesquels le Canada ne déporte personne. Cela est confirmé par le fait que, dans le projet de loi C-55, un arbitre peut renvoyer une personne aux États-Unis en attendant qu'elle subisse son enquête, mesure que je désapprouve pour les raisons que j'ai déjà exprimées.

[*Text*]

Finally, a note about immigration officials and adjudicators being involved in the screening and credible-basis process. In general, parts of Bill C-55 in respect to refugee determination were clearly designed around recent abuses and inefficiencies of Canada's present system. It does not pertain to the often incomparable experiences of refugees who are making claims at ports of entry into Canada. There is no intention to abolish a pre-screening procedure. I do not believe that immigration officials or adjudicators should be involved in determining whether or not a person is entitled to make a refugee claim. They may determine that a person is in the country illegally, run security checks, issue a conditional removal order or make an appointment for the first inquiry. However, immigration officials and adjudicators are not experts on refugee matters but on enforcement matters under the Immigration Act, and they should not be asked or permitted to speak with respect to refugee matters. Presumably, refugee board members with extensive experience in refugee issues will be sensitive to genuine refugees and will be able to identify abusers. Thank you.

The Chairman: Senator Grafstein?

Senator Grafstein: First I want to say thank you for this valuable information. It is very diverse, and I want to deal with some of the issues that you have raised. You have touched upon a couple of issues that we have not dealt with before, and I am thankful for that.

First I have a general question. Both Ms. Brown and Mr. Vink dealt with some notions that I did not quite follow. In effect, you have told us that you want to establish a refugee process that really excludes the state. In other words, the state would not be involved in the process because you say that the immigration officials should not be present in the process or participate in the process. Am I correct in that understanding? You seem to want to have a sort of free-standing hearing without representatives of the state being involved. By "the state", I mean the Immigration Department or whatever.

Mr. Vink: I made it clear that we do not want a representative of the minister to be present because we feel this would involve an adversarial environment. Obviously, there will be government officials there from the Refugee Board, but we do not think that there should be a representative of the minister present during this process.

Senator Grafstein: The problem I have with that is that the Charter, which all of you suggest is something you want to follow, establishes in its very essence an adversarial process, which is to give a person a right to counsel, a right to be heard, a right to test and cross-examine, if you will, evidence against him. That is what you say on behalf of the individual. However, you seem to deny that same series of obligations and rights to the state.

[*Traduction*]

Enfin, un mot sur les agents d'immigration et les arbitres qui participent au processus de sélection et qui doivent se prononcer sur le minimum de fondement d'une revendication. En général, les parties du projet de loi C-55 qui ont trait à la détermination du statut de réfugié ont été conçues pour contrer les abus récents et pour corriger l'inefficacité du système canadien actuel. Elles n'ont aucun rapport avec l'expérience souvent incroyable de certains réfugiés qui présentent une revendication en arrivant au Canada. On n'y décèle aucune intention d'abolir la procédure de présélection. Je ne pense pas que les agents d'immigration et les arbitres devraient déterminer si une revendication est recevable. Ils pourraient déterminer si une personne est entrée au Canada illégalement, effectuer une vérification de sécurité, émettre une ordonnance de renvoi conditionnelle, ou fixer la date de la première enquête. Les agents d'immigration et les arbitres ne sont pas des experts des questions concernant les réfugiés, mais ils sont plutôt des spécialistes des questions relatives à l'application de la Loi sur l'immigration; on ne devrait pas par conséquent les autoriser à se prononcer sur des questions concernant les réfugiés ou même leur demander de le faire. Les membres de la section du statut, grâce à leur vaste expérience des questions concernant les réfugiés, seront sympathiques aux réfugiés légitimes et pourront identifier les faux réfugiés. Je vous remercie.

La présidente: Sénateur Grafstein, vous avez la parole.

Le sénateur Grafstein: Tout d'abord, je désire vous remercier de nous avoir présenté des renseignements aussi pertinents. Il y en a beaucoup et j'aimerais aborder certaines des questions que vous avez soulevées. Vous avez touché à un certain nombre de questions dont nous n'avons jamais discuté auparavant et je vous en remercie.

Tout d'abord, je voudrais vous poser une question d'ordre général. M^me^ Brown et M. Vink ont tous deux abordé certaines notions que je n'ai pas bien comprises. Vous nous avez dit, en fait, que vous aimeriez voir l'établissement d'un processus de détermination du statut de réfugié duquel l'État serait exclu. En d'autres mots, l'État ne devrait pas participer au processus puisque les agents d'immigration ne devraient pas être présents. Vous ai-je bien compris? J'entends par l'État, le ministère de l'Immigration ou son représentant.

M. Vink: J'ai bien expliqué que nous préférerions que le représentant du ministre ne soit pas présent à l'audience parce que nous estimons que sa présence créerait une atmosphère de confrontation. Il y aura manifestement des représentants du gouvernement en la personne des membres de la section du statut, mais nous ne pensons pas qu'un représentant du ministre devrait participer au processus.

Le sénateur Grafstein: Pourtant, vous soutenez tous que nous devrions respecter l'esprit de la Charte qui prévoit fondamentalement ce processus contradictoire, par lequel une personne a droit à l'aide d'un avocat, le droit d'être entendue, le droit de témoigner et de contre-interroger ceux qui témoignent contre elle. Vous semblez d'accord pour accorder ces droits à une personne, mais vous les refusez à l'État.

[*Text*]

You have raised here today what I consider to be some important concepts, but somehow the notion of the exclusion of representatives of the state from the process really troubles me.

Mr. Vink: Sir, the problem seems to belie term "the state".

Senator Grafstein: What I mean by "the state" is the Government of Canada represented by the officials of the Government of Canada or the Department of Immigration of Canada. I am not talking about the Immigration Board, which is an independent tribunal. I am talking about the representatives of the Government of Canada who are here to protect and advance the public interest under the act. I am not using the state in a negative sense. I am using it in a positive sense in that we are all members of the state of Canada; we are all citizens of this country and these refugees want to become citizens of this state. Somehow you are implying that the state will somehow bias the proceedings by being present. I do not follow that.

Dr. Gilad: May I comment on that, Madam Chairman?

The Chairman: Yes.

Dr. Gilad: Senator, as I stated very specifically, I certainly think that the state should be represented with respect to the absolute illegality of the act. A refugee enters the country in an illegal manner and that must be determined; and I think that, up front, the state should be able to issue a conditional removal order.

However, I do not agree with you, first of all, that the claimant in this initial inquiry has any access to make his case, because he or she will be excluded automatically, according to five exclusionary criteria that are here in this bill. Therefore the case is not necessarily being heard, which I understand contravenes the Charter.

I certainly think that the up-front considerations of enforcement of the Immigration Department certainly must be present. I do not believe that these considerations should be present when a refugee is having a claim hearing. Under the process that is being suggested here, the only time when the full claim of the refugee is heard is if he or she gets through these various screening criteria and then makes a claim in front of a two-member refugee board.

Therefore the state has a rather heavy involvement in determining whether or not a person has the right to make a claim. Our major concern is that the enforcement criteria of the Immigration Department should not have specific bearing on whether or not a person has the right to make that claim. Senator, does that clarify things any better?

Senator Grafstein: You are saying not that representatives should be excluded but that the criteria for making a claim should be lowered?

Dr. Gilad: Yes. We believe that there should not be criteria. We believe that there should be universal access.

[*Traduction*]

Vous avez parlé aujourd'hui de notions que j'estime très importantes, mais celle d'exclure des représentants de l'État du processus me préoccupe.

M. Vink: Il semble que ce soit le mot «État» qui pose un problème.

Le sénateur Grafstein: J'entends par «État» le gouvernement du Canada représenté par les fonctionnaires ou le ministère de l'Immigration. Je ne parle pas de la Commission de l'immigration, qui est un tribunal indépendant. Je veux dire plutôt les représentants du gouvernement du Canada qui doivent veiller à protéger les intérêts de la population en vertu de la loi. Je ne donne pas au mot État un sens négatif, mais bien un sens positif, car nous faisons tous partie de l'État en notre qualité de citoyens du Canada; et ces réfugiés souhaitent devenir des citoyens de cet État. Vous sous-entendez d'une certaine manière que l'État, par sa seule présence, risquerait de fausser le déroulement du processus. Je ne vous suis pas.

Mme Gilad: Me permettez-vous de répondre à cela madame la présidente?

La présidente: Je vous en prie.

Mme Gilad: Sénateur, comme je l'ai dit très clairement, je pense certainement que l'État doit être représenté en ce qui concerne l'illégalité absolue du geste posé. Un réfugié entre au Canada illégalement et, pour cette raison, il faut que l'État soit autorisé à émettre une ordonnance d'exclusion conditionnelle.

Toutefois, je ne pense pas que le demandeur a, au cours de l'enquête préliminaire, la possibilité de bien défendre sa cause parce qu'il risque d'être exclu automatiquement, selon cinq critères d'exclusion prévus dans ce projet de loi. Par conséquent, sa cause n'est pas nécessairement entendue, ce qui, à mon avis, est contraire à la Charte.

Je pense certes que le ministère de l'Immigration doit être représenté pour s'assurer au départ de l'application des dispositions de la loi. Je ne pense pas cependant qu'il faille tenir compte de telles considérations à l'audience sur la recevabilité d'une revendication. Compte tenu du processus qui est proposé, c'est uniquement devant la section du statut, composée de deux membres, que la revendication du réfugié est entendue, s'il a d'abord satisfait aux divers critères de sélection.

Par conséquent, l'État joue un rôle majeur en déterminant si oui ou non une personne a le droit de présenter une revendication. Nous soutenons que les critères d'application du ministère de l'Immigration ne devraient pas constituer un facteur déterminant en ce qui concerne le droit d'une personne de présenter une revendication. Sénateur, me suis-je fait mieux comprendre?

Le sénateur Grafstein: Vous ne dites pas par conséquent qu'il faut exclure les représentants de l'État, mais plutôt réduire les critères qui s'appliquent à la présentation d'une revendication?

Mme Gilad: C'est exact. Nous pensons qu'il ne devrait pas y avoir de critère et que l'accès au processus devrait être universel.

[*Text*]

Senator Grafstein: Perhaps we should talk about that, because that is the second notion I have trouble with. In that event, do you not end up with putting arbitrary power in the hands of an adjudicator—if, in fact you establish no criteria for determining a claim? Secondly, is that not the reverse of the Charter?

Dr. Gilad: We do not believe that the adjudicator should be present in determining those criteria. That is the point of universal access. I would imagine that you have heard a lot of testimony to the effect that people should be able to make a claim in front of the independent tribunal, the Refugee Board. I do not believe that it should be within the power of the adjudicator to determine whether or not a refugee has a credible basis on which to make a claim because their expertise—

Senator Grafstein: They should, in effect, just deal with the issues?

Dr. Gilad: They should deal with the immigration enforcement issues, absolutely. However, I do not believe that they should be dealing with the issues as to whether or not a person has a credible basis on which to make a claim.

Senator Spivak: Perhaps I could ask a question for clarification. In effect, what you are saying is that you fully support the adversarial nature of the process during the determination process, but you are against the whole idea—

Dr. Gilad: No I do not.

Senator Spivak: You do not support that either?

Dr. Gilad: No.

Senator Spivak: If there were universal access and just one hearing, surely you would support that?

Dr. Gilad: Presently it does not exist.

Mr. Vink: No, not in the way in which it has been set up. We do not support the concept of having a hearing of an adversarial nature for the simple reason that we are dealing with a courtroom situation here. We are dealing with individuals who have fled from a particular situation.

Senator Spivak: But not all individuals. If you are supporting universal access, the practical reality is that if everyone has the right to make a claim—and that is your positon—there will be lots of people included in that group who will not be refugees. Without input from the state how then are we to sift out the refugees as Senator Grafstein has said, if we do not use an independent tribunal?

I have one other question that I would like you to answer. Are you also objecting to the fact that immigration officials, rather than people who are proerly trained, are dealing with the right of a refugee to make a claim? I take it that is also a concern?

Dr. Gilad: That is a concern.

Senator Spivak: I am a little confused on the central question—that is, the adversarial nature of when you would see that as appropriate.

Dr. Gilad: There have been different kinds of representations made on the adversarial nature. Under the present sys-

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Nous devrions peut-être aborder cette question parce que c'est la deuxième notion qui me préoccupe. Dans ce cas, est-ce que vous ne donneriez pas à l'arbitre un pouvoir arbitraire si, en fait, le bien-fondé d'une revendication ne repose sur aucun critère? Deuxièmement, n'est-ce pas contraire à la Charte?

Mme Gilad: Nous ne pensons pas que l'arbitre devrait déterminer ces critères. La question est une question d'accès universel. Je suppose qu'un bon nombre de témoins vous ont dit qu'il faudrait que les demandeurs puissent présenter une revendication à un tribunal indépendant, soit la Commission du statut de réfugié. Je ne pense pas que l'arbitre devrait avoir le pouvoir de se prononcer sur le minimum de fondement d'une revendication, parce que sa compétence . . .

Le sénateur Grafstein: Les arbitres ne devraient en fait que s'occuper des questions d'application de la loi?

Mme Gilad: Exactement. Ils ne devraient s'occuper que des questions d'application de la Loi sur l'immigration. Toutefois, je ne pense pas qu'ils devraient être autorisés à se prononcer sur la recevabilité d'une revendication.

Le sénateur Spivak: Si j'ai bien compris, vous êtes tout à fait pour la procédure contradictoire, mais contre le processus même de reconnaissance du statut . . .

Mme Gilad: Non, ce n'est pas ce que je dis.

Le sénateur Spivak: Vous n'êtes pas d'accord avec cela non plus?

Mme Gilad: Non.

Le sénateur Spivak: S'il y avait universalité d'accès et une seule audition, vous seriez sûrement d'accord, non?

Mme Gilad: Mais, à l'heure actuelle, il n'en est rien.

M. Vink: Non, pas dans le système actuel. Nous nous opposons à la procédure contradictoire pendant l'audition pour la simple raison qu'il ne s'agit pas d'un procès en bonne et due forme. Nous avons affaire à des gens qui ont fui un danger.

Le sénateur Spivak: Pas tous, cependant. S'il y avait, comme vous le préconisez, universalité d'accès, si tout le monde pouvait revendiquer le statut de réfugié, il se glisserait bien des faux réfugiés. Sans l'intervention de l'État, comment pourrons-nous distinguer les vrais réfugiés des faux sinon en recourant, comme l'a dit le sénateur Grafstein, à un tribunal indépendant?

J'aurais une autre question à vous poser. Vous opposez-vous également à ce que ce soit des agents d'immigration plutôt que des spécialistes qui déterminent le droit de quelqu'un à revendiquer le statut de réfugié? Je crois comprendre que cela aussi vous gêne.

Mme Gilad: En effet.

Le sénateur Spivak: Mais revenons à la question centrale, à la question de savoir quand vous estimez que la procédure contradictoire est de mise.

Mme Gilad: On a dit beaucoup de choses sur la procédure contradictoire. Dans le système actuel, la procédure de reven-

[*Text*]

tem, the claim procedure is essentially non-adversarial. The senior immigration officer does everything he or she can to bring out evidence to support a claim.

Senator Spivak: You are talking about present law?

Dr. Gilad: Yes. If there is derogatory information on that person, it is dealt with in other ways and methods. So, security and criminal factors are taken into account.

There are problems that have come up with respect to the adversarial nature, and I personally cannot represent these positions as well as the lawyers themselves. Certainly, David Madas and Barbara Jackman, in their presentation talked about the fact that in an adversarial situation the minister's representative will act as counsel and possibly, because of lack of time, as duty counsel. He may not be a lawyer, but he is appointed for the claimant, who is in a collegial kind of situation. There are all sorts of problems in the non-courtroom situation with bringing in a full adversarial setting.

Our concern is that because the state is so involved in the procedures which are being outlined in Bill C-55, the claimant will not get a full hearing.

Mr. Vink: It has been stressed over and over again that the refugee determination board should be looking at the case of the claimant who comes in. The moment we enter a courtroom type of situation, we are losing sight of the fact that there are individual problems that we can deal with. The minister's representative would deal only with issues of law and regulations. I do not think that has a place in the process at that point.

Senator Grafstein: There is a broad conception in the mind of the public that people are using the refugee caché to queue-jump and subvert the immigration process, and, in doing so are undermining the refugee process. When you come forward and say that we should have an open-ended, open-door hearing so that anyone can crowd in and claim refugee status and therefore get a determination on a different process as opposed to the immigration process, that in itself undermines it. The government obviously wrestled with this and came up with a prescreening technique to segregate the immigrant claims, the refugee claims and the improper claims. Obviously, I do not believe anyone is advocating an open-door policy. That is what we are wrestling with; that is what the government is wrestling with; and that is what we want to do in a fair way without prejudging.

Your submissions, in my understanding, tend to make a case for an open-door policy which will exacerbate, as opposed to alleviate, a serious public problem.

Dr. Gilad: I would like to make a clear and precise statement with respect to this. The public perception of what is going on has been that the problem of abuse lies with the abusers and with what is happening in the Canadian system. You well know that we have a system which is highly inefficient. It consists of eight different steps and has, in itself, been designed to open itself to abuse.

The public perception of what is going on is not that at all. The public has not been educated as to why we have this tremendous problem of abuse, and we are well aware of that. Our

[*Traduction*]

dication est essentiellement non contradictoire. L'agent d'immigration supérieur fait tout ce qu'il peut pour étayer la revendication.

Le sénateur Spivak: Vous parlez de la loi actuelle?

Mme Gilad: Oui. Si le dossier de l'intéressé n'est pas sans tache, d'autres méthodes sont mises en œuvre. Les questions de sécurité et de criminalité entrent donc en ligne de compte.

La procédure contradictoire pose des problèmes, mais les avocats sont mieux placés que moi pour vous les expliquer. M. David Madas et M^me^ Barbara Jackman ont dit, au cours de leur exposé, que, dans la procédure contradictoire, le représentant du ministre agirait comme avocat et peut-être, faute de temps, comme avocat de service. Il pourrait ne pas être avocat, mais il serait imposé au requérant, qui se trouve plus ou moins en situation collégiale. Il se pose toutes sortes de problèmes lorsqu'il est fait recours, ailleurs que devant les tribunaux, à la procédure contradictoire.

Comme l'État intervient tellement dans les procédures prévues par le projet de loi C-55, nous craignons que le demandeur ne puisse pas faire entendre sa cause.

M. Vink: On a dit et répété que la commission de détermination du statut de réfugié devrait examiner le dossier du requérant à son arrivée. Dès que nous procédons à la façon des tribunaux, nous oublions que nous avons affaire à des problèmes individuels pour lesquels nous pouvons quelque chose. Le représentant du ministre ne s'occuperait que des questions de droit, ce qui, à mon avis, n'a pas sa place à cette étape du processus.

Le sénateur Grafstein: Nombreux sont ceux qui croient que les requérants du statut de réfugié sont des resquilleurs et qu'ils sabotent le processus d'immigration et, par la même occasion, le processus de reconnaissance des réfugiés. Et n'est-ce pas aussi ce qui arriverait si nous devions, comme vous le demandez, rendre l'audition accessible à tous, laisser n'importe qui revendiquer le statut de réfugié en court-circuitant sans vergogne le processus d'immigration. Le gouvernement a voulu de toute évidence régler le problème, d'où la technique de présélection qu'il a élaborée pour faire la part entre les aspirants immigrants et les aspirants réfugiés et éliminer les demandes irrecevables. Voilà le nœud de la question; voilà le problème auquel est confronté le gouvernement; et voilà ce que nous voulons faire sans léser personne dans ses droits.

À mon sens, vos mémoires préconisent une politique de la porte ouverte qui aura pour effet d'exacerber au lieu d'atténuer le mécontentement du public.

Mme Gilad: Je voudrais faire une déclaration à ce sujet. Ce n'est pas aux réfugiés que l'opinion publique s'en prend, mais bien au système en usage et à ceux qui en abusent. Vous savez fort bien que notre système est incroyablement lourd. Il comporte pas moins de huit étapes et semble avoir été conçu pour encourager l'abus.

Mais cela, le public l'ignore. On ne lui a pas expliqué pourquoi il y a tant d'abus, c'est bien évident. Notre position en faveur de l'universalité d'accès rejoint celle de la Coalition

[*Text*]

position of universal access is in line with that of the coalition for a Just Refugee Policy and the various church groups. We are advocating that the system must be quick, efficient and fair, and definitely have avenue of appeal. If it is quick it will be able to weed out abusers. If you make it very unattractive for people to spend any time in this country because they might not be able to work and get established here, and not give them the blanket statements that they can stay because they have established themselves in Canada, then there will not be this problem of abuse.

The alternative model which has been presented, and is well known, is one in which an inquiry would be set up within 10 days, and within 30 days the refugee claim would be heard. The written decision has to be handed down within several weeks of that. I am sure that you have heard of this model. We see that system as being one that is fair.

As you have also heard, the problem with the department is that it has been unable to make removals from this country. The public does not have much knowledge about what is happening in the department and its difficulties with making removals. Last May an administrative review was brought in whereby thousands of claimants in the backlog did not go through a field refugee determination proceeding. Those people have been permitted to stay here as landed immigrants. It is not because of the problem of universal access, it is because there was a system that had eight steps, which was unwieldy, and unscrupulous people could abuse it. That was a Canadian problem. That was just not a world problem.

Mr. Vink: I agree fully with what Dr. Gilad is saying. The problem is the system as it is functioning now.

Senator Grafstein: Dr. Gilad, according to your references, you have spent time as a research associate at the Refugee Documentation Project. Are you able or say whether or not there are any systemic abuses by departmental officials, where people who had proper refugee claims somehow were not able to have those claims heard? We have heard all about those refugee claims that are bogus, which are substantial, for all of the reasons that you and others have mentioned. I am wondering whether or not, under the current system, there are many genuine refugee claims that subsequently are not determined to be genuine and are excluded; or do people in Canada who make a claim ultimately get a fair shake? Is there any statistical evidence along those lines?

Dr. Gilad: The only evidence that I have to this effect is a quote made by Joe Stern, the Chairman of the Refugee Advisory Committee. This quote was from the book called *Haven's Gate*, and has to do with the problem of how we define a refugee. The Convention definition is a restricted, individualized definition. Mr. Stern's statement was that approximately ten per cent of those claims that are actually decided by RSAC are refugees according to the Convention definition. That does not mean that the other 90 per cent are clear abusers. He said approximately 70 or 80 per cent fall into a grey area. This could be the grey area he referred to in one of his examples in his statement to the house, which was that there might be a shopkeeper from Lebanon whose brother was assas-

[*Traduction*]

pour une politique juste à l'égard des requérants du statut de réfugié et de différents groupements religieux. Nous voulons que le système soit rapide, efficace et juste, et qu'il soit assorti d'une procédure d'appel. Si le système est rapide, il éliminera les requérants de mauvaise foi. Si les requérants n'ont pas le temps de se trouver un emploi et de s'établir, ce qui leur permet d'obtenir automatiquement la permission de rester au pays, il n'y aura plus ces problèmes d'abus.

L'autre modèle est bien connu. Un jury serait établi dans les dix jours. Il examinerait la revendication dans les trente jours, et rendrait son jugement par écrit quelques semaines après. Vous avez sans doute entendu parler de ce modèle. Nous estimons qu'il est juste.

Comme vous le savez, le ministère n'arrive pas à faire exécuter les ordonnances d'expulsion, ce que, soit dit en passant, le public ignore en général. En mai dernier, un examen interne a révélé que des milliers de requérants n'étaient pas passés par un processus de reconnaissance du statut de réfugié. Résultat: on leur a accordé le statut d'immigrant reçu. Mais si ces choses arrivent, ce n'est pas à cause de l'universalité d'accès, mais bien du système lui-même, qui comporte huit étapes, ce qui ne va pas tout seul, et dont des gens peu scrupuleux ne se font pas faute d'abuser. C'est là un problème canadien. Ce n'est pas un problème mondial.

M. Vink: Je suis entièrement d'accord avec madame Gilad. Le problème, c'est le système lui-même, du moins tel qu'il est organisé à l'heure actuelle.

Le sénateur Grafstein: Dr Gilad, d'après votre curriculum vitae, vous avez travaillé comme associé de recherche pour le Projet de documentation sur les réfugiés. Selon vous, arrive-t-il aux agents du ministère d'empêcher des réfugiés de bonne foi de faire entendre leur cause? Nous avons tous entendu parler de ces fausses revendications, assez nombreuses d'ailleurs, pour toutes les raisons que vous et d'autres avez mentionnées. Je me demande si, dans le système actuel, il y a beaucoup de réfugiés de bonne foi qui n'obtiennent pas gain de cause. Y a-t-il des statistiques à ce sujet?

Mme Gilad: Je ne sais pas, mais M. Joe Stern, président du Comité consultatif du statut de réfugié, a trouvé dans le livre de M. Victor Malerg, «Haven's Gate», un passage qui en dit long à ce sujet. La citation porte sur la façon dont on définit le réfugié. La définition de la Convention, comme on sait, est restrictive, individualisée. Selon M. Stern, environ 10 p. 100 des requérants dont le Comité consultatif sur le statut de réfugié examine le cas sont des réfugiés au sens de la Convention. Il ne s'ensuit pas que tous les autres soient de mauvaise foi; en fait, environ 70 à 80 p. 100 d'entre eux seraient des cas tangents. Dans la déclaration qu'il a faite devant le Comité de la Chambre, il a parlé d'un marchand libanais dont le frère a été assassiné et qui, sans être lui-même persécuté, craint pour sa vie.

[*Text*]

sinated, but he, himself, was not individually persecuted but had fear for his life. Under the refugee definition, that person might not be determined to be a refugee. We hear many claims relating to people who fall into the grey area.

Of the 10 per cent who were actually determined to be Convention refugees, there are many others in the grey area about whom he is concerned. Many people are given ministerial permits. Those people who come from the Communist bloc countries, with the exceptions of Poland, Hungary and Yugoslavia, generally appear before a special review committee and are given ministerial permits because there is some blanket recognition of their claims. These are people brought in under designated class provisions.

The people who come to Canada to make a claim actually never get into the system and go through this full and complete determination procedure because they are not genuine refugees according to the Convention definition.

In a statement to the house committee made by the Chairperson of the Immigration Appeal Board, it was indicated that decisions of that board are overturned by the Federal Court of Appeal because mistakes have been made. Very often it is not until we are at the end of the process that we find that the reason someone has fled their country is because the father was assassinated. Yet that person has gone through several hearings before that critical evidence comes out. That is where the appeal provisions come into play very strongly.

Senator Grafstein: That is why you are recommending an appeal on the merits as opposed to an appeal on law?

Dr. Gilad: On both.

Senator Grafstein: You are suggesting that it should be widened to include an appeal on the merits as opposed to simply an appeal on the law.

Dr. Gilad: Yes. I think a couple of hundred decisions were overturned last year.

Senator Gigantès: Madam Chairman, the witness has told us that Canada has not met its refugee quota.

Ms. Brown: Its immigration quota.

Senator Gigantès: Is that because not enough people have applied, or because Canada's procedures are too slow?

Mr. Vink: I do not know. Do you wish to comment on that?

Ms. Brown: I do not know the reason for that.

Senator Gigantès: The point is important. If Canada cannot reach its refugee quota—

Dr. Gilad: Its immigration quota.

Senator Grafstein: I beg your pardon; but if that is the case, what is the harm in queue jumping?

Dr. Gilad: People who queue jump generally would not be accepted into Canada as immigrants. That is why they come in by other means.

Most of the Portuguese were peasants and would never have been able to establish immigration criteria.

[*Traduction*]

Cet homme ne serait pas reconnu comme un réfugié au sens de la Convention. Beaucoup de requérant constituent des cas tangents de la sorte.

Ces cas tangents—10 p. 100—sont, pour M. Stern, un sujet de préoccupation. Beaucoup de gens reçoivent un permis ministériel. Ceux qui viennent des pays communistes, à l'exception de la Pologne, de la Hongrie et de la Yougoslavie, comparaissent généralement devant un comité d'examen spécial et reçoivent un permis ministériel parce que leur revendication est ni plus ni moins admise d'office. Il y a aussi des gens qui obtiennent gain de cause à cause de leur appartenance à des catégories désignées.

En fait, ceux qui viennent au Canada pour déposer leur revendication ne passent pas par tout le processus de reconnaissance du statut de réfugié parce qu'ils ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

Dans la déclaration qu'il a faite devant le Comité de la Chambre, le président de la Commission d'appel de l'immigration a indiqué que les décisions de sa commission sont invalidées par la Cour d'appel fédérale par suite d'erreurs. C'est très souvent à la fin du processus qu'on apprend que quelqu'un s'est enfui de son pays parce que son père a été assassiné. Et pourtant cette personne a subi plusieurs auditions sans que cet élément d'information vienne au jour. C'est en pareil cas que la procédure d'appel serait des plus utiles.

Le sénateur Grafstein: C'est pourquoi vous recommandez une procédure d'appel portant sur la situaton du requérant plutôt que sur le droit?

Mme Gilad: Les deux.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez que l'appel porte non seulement sur le droit, mais aussi sur la situation du requérant.

Mme Gilad: Oui. Je crois que quelques centaines de décisions ont été cassées l'an passé.

Le sénateur Gigantès: Madame le président, le témoin nous a dit que le Canada ne remplit pas son contingent de réfugiés.

Mme Brown: Son contingent d'immigrants.

Le sénateur Gigantès: Est-ce à cause d'une baisse du nombre des demandes ou de la lenteur des procédures canadiennes?

M. Vink: Je ne sais pas. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

Mme Brown: Je ne sais pas pourquoi.

Le sénateur Gigantès: La chose a pourtant son importance. Si le Canada ne peut pas remplir son contingent de réfugiés—

Mme Gilad: Son contingent d'immigrants.

Le sénateur Grafstein: Excusez-moi; mais si tel est le cas, quel mal y a-t-il à resquiller?

Mme Gilad: Les resquilleurs ne seraient en général pas acceptés comme immigrants au Canada. C'est pourquoi ils prennent d'autres moyens.

La plupart des Portugais étaient des paysans et n'auraient jamais pu satisfaire aux critères d'immigration.

[*Text*]

Senator Gigantès: Is that an established fact? Has there been a statistical study on that, that all queue jumpers are people who would not have been admitted on the basis of Canada's immigration criteria?

Dr. Gilad: I am certain that if one were to go through the occupational breakdown of the bogus claimants, one would see that there is a definite and firm relationship to social class.

Senator Gigantès: So you are saying to me that Canada has criteria in place now that would have kept out many of our ancestors.

Mr. Vink: Yes.

Dr. Gilad: And their brethren.

Senator Gigantès: So all of the people who settled the prairies would have been kept out?

Dr. Gilad: And many of their brethren were kept out.

Senator Gigantès: The Scottish farmers would not have been admitted?

Dr. Gilad: And many of their brethren were kept out.

Senator Gigantès: The Irish stevedores would have been kept out?

Dr. Gilad: And many of their brethren were kept out.

Senator Gigantès: If they were all kept out, we would have been a nation of eggheads that could not grow our own food.

Could we obtain those figures, Madam Chairman?

The Chairman: I think we will be able to supply some figures for you, Senator Gigantès.

Senator Robertson: Madam Chairman, regarding the immigration figures, I recall that when we were reviewing the deparmental documents—and I have just checked this with the staff—they showed that in 1987 the immigration goal was 115,000 to 125,000 immigrants, and the total number of immigrants admitted was 133,000. So the figure does not hold up.

Dr. Gilad: That probably included the refugee stream, which totalled 18,000. There were 18,000 government-sponsored and private-sponsored refugees brought to Canada.

Ms. Brown: Victor Malarek stated:

> Canada's immigration levels target for 1986 was set at 105,000 to 115,000. Its total intake was about 92,550 from overseas, and it was the fifth time in six years that Canada failed to reach its targeted levels.

Senator Doyle: Victor Malarek is not the world's greatest ıuthority.

Senator Robertson: I am advised that the administrative eview process admitted an additional 17,000 on top of the 33,000.

Dr. Gilad: That is not to be considered as part of the quota or bringing in immigrants from abroad. I object to that line of rgument. The administrative review went in to deal with a roblem in the Department of Employment and Immigration.

[*Traduction*]

Le sénateur Gigantès: Cela est-il prouvé? Y a-t-il eu une étude statistique à ce sujet, à savoir que tous les resquilleurs sont des gens qui à cause des critères d'immigration, n'auraient pas pu se faire admettre.

Mme Gilad: Il suffirait de jeter un regard sur la profession des requérants de mauvaise foi pour se rendre compte que la classe sociale est un facteur.

Le sénateur Gigantès: Ce que vous dites, c'est que les critères qu'applique le Canada auraient empêché nombre de nos ancêtres de s'établir ici.

M. Vink: Oui.

Mme Gilad: Et beaucoup de leurs congénères.

Le sénateur Gigantès: Alors tous ceux qui se sont établis dans les prairies se seraient vu refuser l'entrée au pays?

Mme Gilad: C'est arrivé à beaucoup de leurs congénères.

Le sénateur Gigantès: Les agriculteurs écossais n'auraient pas été admis?

Mme Gilad: Ce fut le cas de beaucoup de leurs compatriotes.

Le sénateur Gigantès: Les débardeurs irlandais auraient été renvoyés chez eux?

Mme Gilad: Ce fut le cas de bon nombre de leurs compatriotes.

Le sénateur Gigantès: Si nous avions refusé l'entrée à tous ces gens, nous serions aujourd'hui une nation d'intellectuels incapables de se nourrir.

Pourrions-nous obtenir ces chiffres, Madame le président?

La présidente: Je crois que nous pourrons vous en fournir certains, sénateur.

Le sénateur Robertson: Madame le président, au sujet des statistiques d'immigration, je me rappelle avoir vu dans les documents du ministère—et j'ai vérifié la chose auprès du personnel—qu'en 1987, le contingent d'immigration était de 115 000 à 125 000 et que 133 000 immigrants qui ont été reçus. Je me demande d'où vient l'écart.

Mme Gilad: Ce chiffre comprend sans doute les réfugiés, dont le nombre a atteint 18 000. Il y a eu 18 000 réfugiés parrainés par le gouvernement ou le secteur privé.

Mme Brown: Victor Malarek a déclaré ceci:

> En 1986, le Canada a décidé de recevoir de 105 000 à 115 000 immigrants d'outre-mer. Il en a accueilli environ 92 550, et c'était la cinquième fois en six ans qu'il n'arrivait pas à atteindre son objectif.

Le sénateur Doyle: Victor Malarek n'est pas la plus grande autorité en le matière.

Le sénateur Robertson: On me dit que le processus de réexamen administratif a permis d'en admettre 17 000 qui s'ajoutent aux 133 000.

Mme Gilad: Ceux-là ne font pas partie du contingent d'immigrants d'outre-mer. Je n'admets pas cet argument. Le réexamen administratif a été instauré pour régler un problème au ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

[*Text*]

Senator Robertson: Are you telling me that in the 133,000 figure which the department gave us there are groups that should not be considered as immigrants?

Dr. Gilad: They might be immigrants, but they might not go into the same statistics. If they are all lumped together, that makes the picture much rosier than it acutally is.

Let me make a statement on the department's statistics. In the 1986-1987 Revenue Prospectus there is a statistic that says there are 30,000 potential claimants in the system, but 10,000 of those 30,000 potential claimants are people here on ministerial permits.

It has always been my understanding that if a person is on a ministerial permit and successfully establishes residence in Canada by the end of the year, that person is given landed immigrant status. That person is not a potential claimant, and there are 10,000 included in that figure of 30,000.

I do not think we can get into these statistics—

Senator Robertson: Not now, but I think we should confirm those figures.

Madam Chairman, I have another question for Dr. Gilad. You have obviously been studying this situation. I note with interest your comments regarding adjudicators.

When you were doing your study, Dr. Gilad, how many adjudicators did you interview?

Dr. Gilad: With respect to the adjudicators, there is only one who comes to Newfoundland. He goes directly to Gander. I did not have an opportunity to interview him, but I did interview most of the immigration officials in Newfoundland, and the general career trend is to go from an immigration official to an adjudicator.

My understanding is that the adjudicator who comes to Newfoundland is a man who is painstakingly fair. I do not have any specific objection to him or to his work. I think that with respect to enforcing the provisions of the act, he is outstanding, but I would not necessarily want him to make a determination on a refugee claim. That is my point.

Senator Robertson: To that point, on page 19 of your submission I see a curious statement. You state:

> Many immigration officials and, I understand, some adjudicators, previously worked in unemployment portfolios, and they expect people to abuse the system there, an attitude they sometimes carry over into Immigration and Refugee matters. Therefore, immigration officials or adjudicators should not be permitted—

It very well may be that many of the immigration officials were previously in unemployment portfolios, but I do not exactly buy the rest of your argument. I do not believe, from my experience over a number of years, that people in unemployment portfolios carry a grudge around with them and search for abusers. I think most of them are fair and generous to the public. Therefore, I do not buy your argument.

[*Traduction*]

Le sénateur Robertson: Etes-vous en train de nous dire que, parmi les 133 000 immigrants que le ministère dit avoir admis, il y en avait qui n'étaient pas des immigrants?

Mme Gilad: Peut-être sont-ils des immigrants, mais ils ne relèvent pas des mêmes statistiques. En les regroupant tous, on fait voir la situation sous un meilleur jour.

Permettez-moi de dire quelque chose au sujet des statistiques du ministère. Dans le Revenue Prospectus de 1986-1987, il est dit que le système compte 30 000 demandeurs en instance, mais que 10 000 d'entre eux bénéficient d'un permis ministériel.

J'ai toujours cru que celui qui bénéficie d'un permis ministériel reçoit le statut d'immigrant reçu s'il réussit à s'établir au Canada avant la fin de l'année. Cette personne n'est pas un demandeur en instance, et il y en a 10 000 comme lui sur 30 000.

Je ne crois pas que nous puissions nous étendre sur ces statistiques.

Le sénateur Robertson: Pas maintenant, mais je crois qu'il faudrait que nous nous les fassions confirmer.

Madame le président, j'ai une autre question pour M^me^ Gilad. Vous suivez évidemment de près la situation. Je note avec intérêt vos observations sur les arbitres.

Quand vous avez effectué votre étude, M^me^ Gilad, combien d'arbitres avez-vous interrogés?

Mme Gilad: Il y en a un seul qui vient à Terre-Neuve. Il va directement à Gander. Je n'ai pas eu l'occasion de l'interroger, mais j'ai interrogé la plupart des agents d'immigration à Terre-Neuve. En général, les arbitres sont d'anciens agents d'immigration.

Je crois comprendre que l'arbitre qui se rend à Terre-Neuve est un homme d'une scrupuleuse impartialité. Je n'ai rien à redire contre lui ou le travail qu'il fait. Je crois qu'il applique admirablement bien les dispositions de la loi, mais je ne voudrais pas pour autant qu'il instruise une revendication de statut de réfugié.

Le sénateur Robertson: A ce sujet, à la page 19 de votre mémoire, je lis une curieuse déclaration:

> Beaucoup d'agents d'immigration et, à ce qu'on me dit, certains arbitres ont travaillé auparavant dans le domaine de l'assurance-chômage, où ils s'attendaient à ce que les gens abusent du système. Or, ils en gardent quelque chose lorsqu'ils traitent de questions d'immigrés et de réfugiés. Il ne faudrait donc pas laisser les agents d'immigration ou les arbitres—

Il se peut fort bien que bon nombre des agents d'immigration aient déjà travaillé dans le domaine de l'assurance-chômage, mais je n'accepte pas les conclusions que vous en tirez. Je ne crois pas, d'après mon expérience de plusieurs années, que les responsables de l'assurance-chômage en ont gros sur le cœur et qu'ils s'acharnent à débusquer les resquilleurs. Je crois que la plupart d'entre eux sont justes et généreux envers le public. C'est pourquoi votre argument me paraît sans fondement.

[*Text*]

The Chairman: Is that a question?

Senator Robertson: That is just an observation.

Senator Hébert: Ms. Brown said at the very beginning of the presentation that there is a difference in the treatment for claimants coming from Communist bloc countries and those coming from Latin America.

Is that a fact that is statistically evident, or is that just an impression?

Ms. Brown: I think that is a fact.

Senator Hébert: It is a fact; so we have statistics for that somewhere?

Ms. Brown: Yes, you do, probably.

Senator Hébert: If Bill C-55 became law, would you say that this type of situation could still prevail?

Ms. Brown: Yes.

Senator Hébert: Why?

Ms. Brown: Because of the problem of not having universal access to the refugee system. People from Latin America are often involved in claims. They do not arrive on an airplane—many times they come across a bridge—and if they are sent back to the states, they can be deported to their violent homelands before their claims are heard. Therefore that situation will continue to exist because people who come from eastern Europe, for instance, are now not forced to go back anywhere.

Senator Hébert: Because their countries are not considered to be safe countries?

Ms. Brown: That is right.

Senator Hébert: And the United States is—well, we do not know.

Ms. Brown: We assume that cabinet will say that.

Senator Hébert: Yes; we assume that.

Ms. Brown: However, I am not sure.

Senator Hébert: Thank you.

The Chairman: Are there any further questions? If not, I would like to thank you for appearing today.

The committee continued *in camera*.

[*Traduction*]

La présidente: Est-ce une question que vous posez?

Le sénateur Robertson: Seulement une observation.

Le sénateur Hébert: M^me^ Brown a déclaré, au tout début, que les demandeurs ne reçoivent pas le même traitement selon qu'ils proviennent de pays communistes ou d'Amérique latine.

Les statistiques corroborent-elles cette assertion, ou s'agit-il tout simplement d'une impression?

Mme Brown: Je crois que c'est un fait.

Le sénateur Hébert: Si c'est un fait, il doit y avoir des statistiques quelque part.

Mme Brown: Oui, sans doute.

Le sénateur Hébert: Si le projet de loi C-55 est adopté, pensez-vous que cette situation restera inchangée?

Mme Brown: Oui.

Le sénateur Hébert: Pourquoi?

Mme Brown: Parce qu'il n'y a pas universalité d'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Les gens qui viennent d'Amérique latine présentent souvent leur revendication au Canada même. Ils n'arrivent pas en avion—souvent ils traversent un pont—et ils sont renvoyés aux États-Unis où ils peuvent être déportés dans leur violente patrie avant que leur revendication ne soit instruite. Cette situation se perpétuera donc parce que ceux qui viennent d'Europe de l'Est, par exemple, ne sont pas renvoyés.

Le sénateur Hébert: Parce que leurs pays ne sont pas considérés comme des pays sûrs?

Mme Brown: C'est cela.

Le sénateur Hébert: Et les États-Unis—eh bien, nous ne savons pas.

Mme Brown: Nous supposons que c'est ce que dira le Cabinet.

Le sénateur Hébert: Oui, c'est ce que nous supposons.

Mme Brown: Toutefois, je ne suis pas sûre.

Le sénateur Hébert: Merci.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je vous remercie d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Le comité poursuit des délibérations à huis clos.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Non-Governmental Groups Concerned with Immigration and Refugee Issues:

Dr. Lisa Gilad, Research Institute of Social and Economic Research;

Ms. Beverly Brown, Latin American Support Group, Human Rights Association.

From the Newfoundland-Labrador Human Rights Association:

Mr. Gerry Vink, Executive Director.

Des groupes non gouvernementaux intéressés aux question d'immigration et des réfugiés:

M^me^ Lisa Gilad, recherche, Institut de recherches sociales e économiques;

M^me^ Beverly Brown, groupe latino-américain, Associatio des droits de la personne.

De l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve Labrador:

M. Gerry Vink, directeur exécutif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 9, 1988

Issue No. 65

Twentieth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 9 mars 1988

Fascicule nº 65

Vingtième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

LIBRARY

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nurgitz for that of the Honourable Senator Barootes. (March 9, 1988).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger
Cools
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Graftstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui d l'honorable sénateur Barootes. (le 9 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

)RDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, uesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 9, 1988
(87)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cools, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak (9).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witness:

From the Immigration Appeal Board:

Ms. Michelle Falardeau-Ramsay, Chairperson.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witness made opening statements and answered questions.

At 3:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 MARS 1988
(87)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques e constitutionnelles se réunit aujourd'ui à 14 heures sous l présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateur Doyle, Cools, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz Robertson et Spivak (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlemen M^me^ Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées d recherche.

Témoin:

De la Commission d'appel de l'immigration:

M^me^ Michelle Falardeau-Ramsay, présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence

Le témoin fait un exposé, puis répond aux questions.

À 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouve convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 9, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this afternoon Ms. Falardeau-Ramsay, the chairperson of the Immigration Appeal Board. With her is Mr. Graham Howell, Chief Registrar of the board. Please proceed with your opening presentation.

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, présidente, Commission d'appel de l'immigration: Tout d'abord, je voudrais vous remercier de l'occasion que vous me fournissez de vous adresser aujourd'hui la parole au sujet de la Commission d'appel de l'immigration ainsi que du projet de loi proposé.

Due to my responsibility and mandate as Chairman of the Immigration Appeal Board, I do not intend to make any comments concerning the government policy underlying this bill. My comments will be restricted to technical and legal procedural matters dealing with the proposed legislation. First, I thought I would outline in a nutshell the operation of the Immigration Appeal Board.

We are a statutory, quasi-judicial tribunal. At the moment we have 49 full time permanent members who are scattered across the country in four main regions in addition to the head office in Ottawa. I am the only person in Ottawa. To give you an idea of the scope of the regions, in Montreal we have three vice-presidents and 12 members. In Toronto we have four vice-presidents and 15 members; in Winnipeg we have one vice-president and five members; and in Vancouver we have two vice-presidents and six members. Our jurisdiction is twofold. First, we hear appeals concerning immigration appeal matters. These are appeals from sponsorship applications that were refused overseas. Second, we hear appeals on deportation orders. The other area of jurisdiction is refugee determination.

The hearings are full public hearings conducted under the adversarial system. Interpreters are provided for applicants whenever needed, and applicants are allowed to have counsel of their choice. Counsel need not be a lawyer, but about 85 per cent of the cases are represented by lawyers. The minister is a party to all proceedings before the board. Generally the minister is represented by an appeals officer employed by the Immigration Department. Sometimes the minister is represented by a lawyer from the Department of Justice. By and large that is the operation. We hear cases 52 weeks of the year, five days a week. Generally, there is at any given time a minimum of 11 panels hearing cases across Canada. At the moment our workload is composed of about 75 per cent refugee redetermination cases and about 25 per cent appeal cases. That concludes my remarks on the operation of the board.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'étudier le projet de loi C-55 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence se réunit en ce jour, à 14 heures.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M^me^ Falardeau-Ramsay, présidente de la Commission d'appel de l'immigration. Elle est accompagnée de M. Graham Howell, registraire en chef de la Commission. Madame, si vous voulez bien passer à votre présentation.

Ms. Michelle Falardeau-Ramsay, Chairman, Immigration Appeal Board: First, I would like to thank you for giving me the opportunity to speak to you today about the Immigration Appeal Board and the proposed bill.

Étant donné mes charges en tant que présidente de la Commission d'appel de l'immigration, vous comprendrez que je m'abstienne de tout commentaire au sujet de la politique du gouvernement à cet égard. Je me bornerai aux points techniques et juridiques de procédure du projet de loi. Mais, avant d'aller plus loin, il serait utile de décrire brièvement la Commission d'appel de l'immigration.

Tribunal statutaire et quasi judiciaire, elle compte 39 membres permanents à plein temps disséminés d'un bout à l'autre du pays dans quatre grandes régions, sans compter l'administration centrale à Ottawa. Je suis la seule à me trouver ici, dans la capitale. Pour vous donner une idée de l'importance des régions, à Montréal, nous avons trois vice-présidents et 12 membres. A Toronto, il n'y a qu'un vice-président et 15 membres, à Winnipeg, un vice-président et cinq membres; à Vancouver, deux vice-présidents et six membres. Le mandat de la commission est double: d'abord, entendre les appels en matière d'immigration. Il s'agit d'appels interjetés parce que les demandes d'admission parrainée ont été refusées outre-mer. Elle entend aussi les appels en matière d'expulsion. L'autre domaine de compétence est le réexamen du statut de réfugié.

Les audiences, publiques, sont menées dans la tradition de la procédure contradictoire. Au besoin, des interprètes sont fournis aux requérants et ceux-ci ont droit au conseil de leur choix. La loi n'exige pas que le conseil soit avocat, mais il l'est dans 85 p. 100 des cas. Le ministre est partie à toutes les questions dont est saisie la commission. Règle générale, il est représenté par un fonctionnaire des appels du ministère de l'Immigration, parfois aussi par un avocat du ministère de la Justice. Voilà grosso modo comment fonctionne la Commission. Elle siège 52 semaines par année, 5 jours par semaine. Habituellement, au moins 11 groupes d'experts tiennent simultanément des audiences dans tout le Canada. Pour l'instant, notre charge de travail se répartit comme suit: environ 75 p. 100, en réexamen du statut de réfugié, et 25 p. 100, en appels. Voilà qui conclut mes remarques sur la commission.

[*Text*]

In the second portion of my remarks, I would like to deal with our technical and legal concerns over Bill C-55. I should point out that I am speaking on behalf of the board members. We have discussed these matters among ourselves for the past two years. Our first concern is with the provision on access. According to the board, this provision is, at least, legally debatable. It is arguable in view of the Charter of Rights and Freedoms as interpreted by the Supreme Court of Canada in the Singh decision. We can expect these provisions to be challenged. At the first hearing we will probably hear an argument based on the Charter, and then there will be a request for an adjournment. The hearing will probably last much longer than anticipated, and leave of appeal is likely to be granted by the Federal Court of Appeal. As the matter touches first access to the system, I believe that the Federal Court of Appeal will be inclined to grant leave of appeal, which will have the effect of holding up hearings at the access level. There will also be difficulty in preparing decisions. The new board will probably be in the same position as the IAB is now. That is, it will be recognized as a board of competent jurisdiction according to section 24 of the Charter. That is my first concern.

My second concern deals with the lack of internal review provided for in the bill. The reasons underlying my concern here deal with the credibility of the new board to be established. Given the number of panels that will sit simultaneously across Canada and given the application of rights of fundamental justice, there is no way to ensure consistency in decisions. We may very well find ourselves in the position of having a decision rendered on a certain set of facts in one part of the country going one way and a decision on a similar set of facts in another part of the country going another way.

That is bound to happen, especially in the first few years of operation where there will not be a corpus of jurisprudence already established to give some idea of the interpretation that the board puts on the definition of the Convention. If that happens too often, that will probably have quite an effect on the credibility of the new board. That is one of the reasons. Also, if there were an internal review system, it would provide for equal treatment of the claims of all claimants all across Canada.

Another point on that same matter: if there is no internal review, there will be a greater number of judicial reviews and appeals granted by the Federal Court of Appeal. That will result in making the Federal Court of Appeal, in fact, the deciding body in these matters, and that would defeat the purpose of Bill C-55, since one of the reasons for establishing the Immigration Refugee Board—and particularly the refugee division of the board—was to ensure that there would be a specialized body that would deal finally with refugee determination. Therefore, if there is no internal review, there will be a greater number of appeals and requests for leave to appeal to the Federal Court of Appeal, which means that the Federal Court of Appeal, a court of general jurisdiction, will be the ultimate decision-maker in the field of refugee determination.

[*Traduction*]

J'aimerais maintenant passer aux préoccupations techniques et juridiques que suscite le projet de loi C-55. À noter que je parle au nom des membres de la Commission qui, depuis deux ans, débattent de ces questions. La première difficulté tient à la disposition visant la recevabilité. D'après nous, elle serait pour le moins contestable en vertu de la Charte des droits et libertés telle qu'interprétée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Singh. Nous pouvons nous attendre à des contestations devant les tribunaux. Dès la première audition, nous entendrons probablement une plaidoirie en ce sens, suivie d'une demande d'ajournement. Ces audiences dureront probablement beaucoup plus longtemps que prévu, et la Cour d'appel fédérale donnera vraisemblablement l'autorisation d'aller en appel. Comme cette question touche à l'admissibilité, la Cour d'appel fédérale devrait être encline à autoriser l'appel, ce qui aura pour effet de retarder l'instruction à l'étape de la recevabilité. Par ailleurs, il sera également difficile de rendre les décisions. La nouvelle commission aura vraisemblablement le même mandat que l'actuelle commission d'appel de l'immigration, c'est-à-dire qu'elle sera admise comme tribunal compétent aux termes de l'article 24 de la Charte. Voilà mon premier point.

Je m'inquiète aussi du manque de contrôle interne. En effet, la crédibilité de la nouvelle commission s'en trouve menacée. Étant donné le nombre de groupes d'experts qui siégeront simultanément partout au Canada et l'application des droits de justice fondamentale, rien ne garantit l'uniformité. Nous pourrions facilement nous retrouver avec des décisions contradictoires au sujet d'une même série de faits, selon la région.

Ce sera inévitable, surtout durant les quelques premières années lorsqu'il n'existera pas encore de jurisprudence pour donner une idée de la façon dont la Commission interprète la définition établie dans la Convention. Si cela se produit trop souvent, il est fort probable que la crédibilité de la nouvelle commission en souffrira. Voilà une des raisons. Par ailleurs, si un contrôle interne était prévu, celui-ci assurerait l'uniformité du traitement des demandes d'un bout à l'autre du Canada.

En outre, en l'absence d'une procédure de contrôle interne, la Cour d'appel fédérale devra autoriser plus de révisions judiciaires et d'appels, de sorte qu'elle deviendra en fait l'organe de décision. Dès lors, le projet de loi C-55 n'a plus sa raison d'être puisque la Commission—plus particulièrement la section du statut de réfugié—y est établie comme organe suprême de détermination du statut de réfugié. Donc, sans contrôle interne, on aura de plus en plus recours à la Cour d'appel fédérale, un tribunal de compétence générale, qui de sorte se trouvera à prendre les décisions ultimes dans le domaine. J'aimerais également souligner qu'aux termes du projet de loi, les membres de la section du statut de la nouvelle commission font d'office partie de la section d'appel, mais c'est l'inverse n'est pas vrai. Une circulation dans les deux sens, en d'autres mots, si les membres de la section d'appel pouvaient aussi entendre les causes de la section du statut, serait à m

Text]

Another point I wish to make is that, although Bill C-55 rovides that a member of the refugee division of the new mmigration Refugee Board would be entitled to sit as a mem- er of the appeal division, the contrary is not the case. In my pinion, from an administrative point of view it would be much etter, and would ensure a much greater flexibility in the dministration of this new board, if this arrangement were a wo-way street—in other words, if members from the appeal de could also sit on the refugee division side. One of the rea- ons for that is that when there is a large influx of refugee etermination cases, and there is much less work on the appeal de, in those instances it would be very easy to have the mem- ers from the appeal side sit on the refugee side and help. It ould be much more efficient and it would also take into con- deration the fact that members from both sides of the board ould become accustomed to sitting in this particular frame- ork of administrative law and would need, in my opinion, ly a short training to be able to do that.

One of the other factors is that if a member is sitting on fugees cases and is also entitled to sit on appeal cases, the mplexity of the immigration appeal cases, legally speaking, much greater. Therefore, as it is intended to give training to of the members of the new board, irrespective of the divi- n in which they will sit, that training could be set up in such way that members could be interchangeable for a period of ne. By that I mean that, at one point, a member from the peals division could be assigned for a three-month period to refugee side, and vice versa. That would ensure a better use the resources that are at our disposal.

Another concern that I have is with respect to the credibility uirement assessment at the access hearing. This test will be fficult to apply. Looking at the problems we encountered in past when the same kind of decision had to be made and a had to be applied as to whether or not the board would w the case to go to a full hearing of the board, it took years years, and decisions of the Supreme Court of Canada, to ully establish what this test was to be. That means that, in respect, there will be a number of challenges before the eral Court, and the Federal Court will probably be inclined ards granting leave, since access to the system is involved. ny view, it will also lead to the first hearing being, in actual , as full a hearing as the second hearing on the merit of the m, which means that in cases where access will be granted will probably end up having two full hearings of the same .

y final concern deals with the quality of the members that ld be appointed to this new board. In my opinion, this will ne of the most important factors in the success of the new m. In my view, approximately 10 per cent of the new full- members should be barristers of at least five years' stand- t the bar because, at the beginning at least, there will be a t many arguments dealing with legal matters involving the ter and that type of thing.

nator Cools: Pardon me, I did not hear you. Did you say they should be or that they should not be?

[*Traduction*]

avis beaucoup mieux, en fait d'administration, et offrirait aussi l'avantage d'une plus grande souplesse de gestion.

Ainsi, s'il arrivait que la section du statut soit submergée de demandes de détermination et que l'autre section ait beaucoup de moins de travail, il leur serait alors très facile de s'entraider. Cette manière de faire serait beaucoup plus efficace, et les membres d'une section comme de l'autre s'habitueraient à entendre des causes relevant du droit administratif. Ils n'auraient besoin, selon moi, que d'une courte période de formation.

Par ailleurs, les appels interjetés en matière d'immigration sont juridiquement beaucoup plus complexes. Comme il est prévu de donner de la formation à tous les membres de la nouvelle commission, peu importe leur section d'affectation, cette formation devrait être conçue de façon à ce que les membres soient interchangeables. Par là, j'entends qu'il y aurait moyen d'affecter pour trois mois un membre de la section d'appel à la section du statut, et vice versa. Ainsi, les ressources seraient mieux utilisées.

La subjectivité du critère de crédibilité, lorsqu'il faut déterminer la recevabilité d'une demande, m'inquiète aussi. Ce critère sera difficile à appliquer. Si l'on se fie au passé, il a fallu des années et les lumières de la Cour suprême du Canada pour enfin connaître ce qu'était le critère, lorsqu'il s'agissait d'admettre une audience en bonne et due forme devant la commission. Ce qui signifie que beaucoup de causes seront portées devant la Cour fédérale et que celle-ci sera probablement encline à autoriser l'appel, puisque la recevabilité est en jeu. Selon moi, il en résultera que le premier niveau d'audition sera, en réalité, aussi détaillé que le second, où est habituellement étudié le mérite de la cause, ce qui veut dire que lorsque la recevabilité sera déterminée, nous aurons deux audiences complètes à faire.

Enfin, je me soucie de la qualité des membres à nommer à cette nouvelle commission. A mon avis, il s'agit là d'un des plus importants facteurs de succès du nouveau régime. Approximativement 10 p. 100 des nouveaux membres à temps plein devraient être des avocats inscrits au barreau depuis au moins cinq ans car, du moins au début, nombre de plaidoiries traiteront de questions juridiques mettant en jeu la Charte et autres choses du genre.

Le sénateur Cools: Pardonnez-moi, je n'ai pas bien compris. Avez-vous dit qu'ils devraient ou ne devraient pas l'être?

[*Text*]

Ms. Falardeau-Ramsay: They should be. In my opinion, approximately 10 per cent of them should be lawyers. Also, I think the members should be selected from a variety of sources, including academia, ethnic groups, government institutions and NGOs with proven interest and experience in immigration and/or refugee matters. They should have a good general knowledge of the current political, socioeconomic, demographic and historic situation internationally; they should have a certain basic knowledge of administrative law and the principles of natural justice; they should also have knowledge of the domestic and international rules and practices used in making a refugee determination in accordance with the United Nations Convention Refugee definition and related legislation, such as the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

In my opinion, they should also be able to conduct interviews in order to elicit information, and to preside at hearings conducted in adversarial, non-adversarial and collegial settings. They should have the ability to weigh facts, to assess credibility, to respond to submissions by legal counsel and to make reasoned decisions in an environment where frequently there is conflicting subjective information and a paucity of objective data. They should definitely be sensitive and understanding, have impartiality, good judgment, decisiveness, motivation and maturity.

By and large, that is what I wanted to tell you about the concerns that I have. I am ready to answer any questions to the best of my ability.

Senator Spivak: I would like to question you on four of the points that you have made. I will start with your last point.

You have given a very good job description. No matter what structure you have, it is the personnel that make it work, and you have given a very exhaustive list of the qualifications. Could you contrast your job description, as you have outlined it, with the present membership?

I am told that there is a keen interest in choosing the new board. Could you tell me whether any of those particular characteristics you have mentioned are actually being looked at in terms of a description of the skills required? Perhaps I am putting you on the spot, but to what extent do the people who are now there have these qualifications, and to what extent are these qualifications being considered for the new people being chosen?

Ms. Falardeau-Ramsay: I will begin with the second part of your question because it is the easiest one to answer.

The Privy Council have a list of the institutions that select the members, and they ask for a selection profile. In fact, I was reading to you from that selection profile which is sent to them.

Your next question concerned the present membership.

Senator Spivak: Excuse me. Just so you understand why I am asking this question, we have heard a great deal of criticism regarding the fact that the old board would be out and a new board would be in. I would like to hear how this selection

[*Traduction*]

Mme Falardeau-Ramsay: Qu'ils devraient l'être. Dix p. 100 d'entre eux environ devraient être des avocats. Je crois aussi que les membres devraient venir de milieux variés, y compris des universités, des collectivités ethniques, des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux actifs dans le domaine de l'immigration et des réfugiés. Ils devraient avoir de bonnes connaissances générales du contexte politique, socio-économique, démographique et historique actuel sur la scène internationale; en plus, ils devraient avoir certains rudiments du droit administratif et des principes de justice naturelle; ils devront connaître les règles et pratiques nationales et internationales ayant cours pour déterminer le statut de réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies et les lois connexes telles que la Charte canadienne des droits et libertés.

En outre, ils devraient pouvoir tenir des entrevues afin d'obtenir de l'information et présider des audiences menées selon les procédures contradictoire, non contradictoire et collégiale. Ils doivent pouvoir doser les faits, évaluer la crédibilité, répondre aux plaidoiries des conseillers juridiques et prendre des décisions éclairées dans un contexte où l'information, déjà subjective, est souvent conflictuelle. Ils devraient certes être sensibles et compréhensifs, impartiaux, faire preuve de discernement, d'esprit de décision, de motivation et de maturité.

Voilà en gros la teneur de mon propos. Je serais maintenant heureuse de répondre à vos questions, du mieux que je peux.

Le sénateur Spivak: J'aimerais vous interroger à propos de quatre points que vous avez soulevés. Je commencerai par le dernier.

Vous avez très bien décrit l'emploi. Peu importe la structure choisie, c'est le personnel qui en assure le bon fonctionnement et vous avez dressé une liste très complète des compétences requises. Pourriez-vous nous faire, en parallèle, une description de l'emploi des membres actuels?

On me dit que le choix des membres de la nouvelle commission suscite énormément d'intérêt. Pourriez-vous me dire si une des caractéristiques mentionnées est envisagée comme critère de sélection? Je vous embarrasse peut-être un peu, mais dans quelle mesure les membres actuels ont-ils ces compétences, et dans quelle mesure ces compétences seront-elles déterminantes dans le choix des nouveaux membres?

Mme Falardeau-Ramsay: Comme la seconde partie de votre question est plus facile, je commencerai par y répondre.

Le Conseil privé a une liste des organismes qui font la sélection, et ceux-ci demandent un profil. En fait, ce dont je vous ai fait lecture était tiré de ce profil de sélection.

Votre autre question porte sur la composition actuelle de la Commission.

Le sénateur Spivak: Excusez-moi, mais pour que vous compreniez bien la raison de ma question, nous avons entendu beaucoup de critiques concernant le fait que l'ancienne commission disparaîtrait, remplacée par une nouvelle. J'aimerais savoir comment ce profil de sélection s'applique aux membres

[*Text*]

profile applies to the members now there. It is not that I have any personal interest in the current members.

Ms. Falardeau-Ramsay: I will not mention any names or go into detail. By and large, the current members of the board respond to the selection profiles. There are some areas where training can be given, and there are some areas where no training can be given because those are qualities one either possesses or does not possess. You cannot train a person to be sensitive or to be decisive. You can train a person to have good, current knowledge of the political or socio-economic situation, internationally. You can train a person to have a good, basic knowledge of administrative law and knowledge of the principle of national justice.

In general, the present membership, in large part, meets those selection profiles.

Senator Spivak: What percentage of the membership is lawyers? Would it be 10 per cent?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes. At the present time we have 14 lawyers. I think it is a good idea to have a mixture of lawyers and non-lawyers. Because I am a lawyer, I will tell you that, frankly, sometimes lawyers tend to take a very narrow approach to problems. You need to have people who will take a fresh approach. The mixture of lawyers and non-lawyers gives the best result, because in the course of discussions there may be a non-lawyer who will present an approach that the lawyer would not have considered.

On the other hand, the lawyer has a technical background that helps to make sure that all the rules of fundamental justice are abided by and that the proper rules of interpretation and proper rules of evidence are abided by.

Senator Spivak: You mentioned that you would prefer flexibility, so that members from the immigration appeal board would sit on the refugee-determination board, when required or when there was a need and, as is presently envisaged, members from the refugee determination board could sit on the immigration appeal board.

As I recall some of the testimony we have received, immigration officers said to us that they were not happy with the idea that people trained in immigration procedures would be assessed of the mandate or the ability to make decisions on refugee cases. I am saying that very broadly. I cannot remember the exact specifics.

Your thinking is that that would not pose a problem with the board. You think that the immigration and refugee issues are so closely linked that people could be trained to sit on either board. I would suggest that there was a rationale for avoiding this into the immigration appeal process and the refugee determination process.

Ms. Falardeau-Ramsay: I respect the opinions that have been presented to you, but, with respect, I differ with those opinions.

I will give you an example. Let us take the case of a judge of the Superior Court of Quebec. He may be assigned to the bankruptcy division for six months and then to the family court division for six months. In our case, although someone would be assigned to sit on one board and would sit on that

[*Traduction*]

actuellement en place. Ce n'est certes pas par intérêt personnel.

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne donnerai ni noms ni détails, mais en général les membres actuels de la commission correspondent assez au profil de sélection. Il reste certains domaines où de la formation pourrait être donnée et certains autres où une telle formation est impossible: soit qu'on a les qualités requises soit qu'on ne les a pas. On ne peut former une personne à être sensible ou décidée. On peut lui montrer comment suivre l'évolution de la situation politique et socio-économique, à l'échelle internationale. On peut aussi lui montrer comment acquérir de bonnes connaissances de base en droit administratif et sur les principes de justice naturelle.

En règle générale, les membres actuels répondent aux critères de sélection établis dans le profil.

Le sénateur Spivak: Combien de membres sont avocats? Dix p. 100?

Mme Falardeau-Ramsay: À l'heure actuelle, nous comptons 14 avocats. Je crois qu'un tel mélange est heureux. Comme je suis moi-même avocate, je puis vous dire en toute franchise que mes collègues ont parfois tendance à avoir une vision très restreinte des choses. Il faut injecter du sang neuf, un regard nouveau. Un savant mélange d'avocats et d'autres professionnels donne les meilleurs résultats étant donné qu'au cours des échanges une approche sera peut-être présentée à laquelle un avocat n'aurait jamais songé.

Par contre, l'avocat a le bagage de connaissances techniques voulu pour voir au respect de toutes les règles de justice fondamentale, à l'utilisation des bonnes règles d'interprétation et de présentation de la preuve.

Le sénateur Spivak: Vous avez mentionné préférer la souplesse, en fait que les membres de la Commission d'appel de l'immigration puissent être interchangeables lorsqu'il le faut.

Tel que je m'en souviens, d'après certains témoignages entendus au sujet des fonctionnaires de l'immmigration, ceux-ci sont peu heureux de ce que certains de l'immigration puissent avoir le mandat ou la capacité de déterminer le statut de réfugié. Je parle au sens très large. Je ne me rappelle pas des détails au juste.

Vous estimez qu'il n'y aura pas de problèmes à la commission. Selon vous, les questions d'immigration et de réfugié sont si étroitement liées qu'il serait possible de former les gens pour l'une ou l'autre section de la commission. Il doit pourtant y avoir une raison pour que la commission ait été scindée.

Mme Falardeau-Ramsay: Les opinions qui vous ont été présentées sont valables, mais, sauf le respect que je vous dois, je dois m'inscrire en faux.

Laissez-moi vous donner un exemple. Prenons le cas d'un juge nommé à la Cour supérieure du Québec. Il peut être affecté au tribunal des faillites pendant six mois, puis passer au tribunal de la famille pour un autre six mois. Dans le cas qui nous préoccupe, bien que quelqu'un soit membre d'office à

[*Text*]

board all the time, it might happen that the number of cases in that division would be far less than in the other division, which would mean that for one division of the board people would not be as fully occupied as they should be. Howeer, if the members could sit on either board, it would be easy to assign some members to the other division of the board for three months or for six months, depending on the circumstances.

I agree with the reasoning mentioned, and I do not see why that same reasoning could not be used to say that refugee division members should not sit on the appeal side. Basically, a hearing is a hearing is a hearing. The rights of fundamental justice are the same, wherever you sit. The sensitivity that one needs to hear a case involving sponsorship or deportation on humanitarian and compassionate grounds is as great as that needed to hear a case concerning refugee status.

Certainly, the definition of the Convention is different from a sponsorship appeal or deportation appeal, but it is the same as the Superior Court; that is something one could be trained in over a relatively short period of time. It is much more difficult to train somebody to sit on the appeal side, in my view, because the legalities involved are much greater than those which come up on the refugee side. Also, you should consider that the refugee side will be assisted—as will the appeal side—by a documentation centre, and the duty of that centre will be to provide up-to-date information on the conditions in the various countries. That would place the members, more or less, on an even keel and would help the members on the appeal side to hear cases on a refugee determination, if and when needed.

Once they are assigned to sit on the refugee side for three months or for six months, they would receive special training, perhaps a weeks' training, and they would also participate, I suppose, in the ongoing training that is given on a regular basis on the conditions in the various countries. As those conditions change on a regular basis, that would not prevent them from hearing different cases and receiving ongoing training.

Senator Spivak: When the Honourable Mr. Weiner appeared before the committee he was questioned about the "safe" third country eligibility criterion and the schedule of those "safe" third countries. He said that no person would be sent back to a country unless it was known that that country would accept the person.

Could you tell us what you know about return to a "safe" third country under the terms of the regulations or provisions being addressed now? I ask that because the minister's appearance before the committee was some time ago, and he said that there were talks going on, that Canada was entering into discussions with other countries and arrangements were being worked out.

Could you speak to that?

Ms. Falardeau-Ramsay: Unfortunately, I am not privy to any of the talks on any of those matters.

Senator Spivak: What is your view about return to a "safe" third country as it is envisioned in Bill C-55? What can you tell us about that?

[*Traduction*]

plein temps d'une des commissions, il pourrait arriver que le nombre de cas traités dans une section dépasse de loin celui de l'autre, de sorte que la moitié des membres ne seraient pas aussi occupés qu'ils le devraient. Or, si les membres d'une section faisaient d'office partie de l'autre, ils pourraient se prêter main-forte pour trois ou six mois, selon le cas.

Je suis d'accord avec l'explication donnée et je ne vois pas pourquoi elle ne pourrait servir à permettre aux membres de la section du statut d'aider ceux de la section d'appel. Essentiellement, une audience demeure une audience. Les principes de justice fondamentale sont les mêmes, peu importe le tribunal. Il faut autant de sensibilité pour entendre le demandeur qui interjette appel d'une demande refusée d'admission parrainée ou d'une ordonnance d'expulsion, pour des motifs humanitaires que pour entendre une demande de statut de réfugié.

Certes, la détermination du statut est différente d'un appel relatif à une demande d'admission parrainée ou à une ordonnance d'expulsion, mais il y a beaucoup d'analogie avec la Cour supérieure: On pourrait facilement former quelqu'un en relativement peu de temps. À mon avis, il est beaucoup plus ardu d'apprendre à juger d'un appel, qui met en cause des points techniques beaucoup plus compliqués que la demande de statut de réfugié. Également, il faut songer que ceux qui entendent une affaire de réfugié disposent de l'aide—comme ce sera le cas de la section d'appel—d'un centre de documentation qui doit fournir une information à jour sur les conditions dominant dans divers pays. Ce qui placerait les membres, plus ou moins, à pied d'égalité et aiderait ceux de la section d'appel à entendre les causes de la section du statut, lorsque le besoin s'en fait sentir.

Une fois affectés à la section du statut pour trois ou six mois, ils recevraient une formation spéciale, peut-être d'une semaine, et suivraient également, je suppose, des cours périodiques pour se tenir au courant des conditions dans les divers pays. Comme ces conditions changent régulièrement, rien ne les empêcherait d'entendre différentes causes et de recevoir une formation permanente.

Le sénateur Spivak: Lors de sa comparution devant le comité, l'honorable M. Weiner a été interrogé à propos des critères d'admissibilité dans les tiers pays «sûrs» et l'annexe qui les énumère. Selon lui, personne ne sera renvoyé dans son pays sans qu'il soit bien établi que ce pays l'accueillera.

Que pourriez-vous nous dire au sujet de ceux qui retourneraient dans un tiers pays «sûr» en vertu des règles et des dispositions actuellement à l'étude? Je vous le demande parce que lorsqu'il était ici, il y a quelque temps déjà, le ministre avait déclaré que des pourparlers étaient en cours, que le Canada négociait des arrangements avec d'autres pays.

Pourriez-vous nous en dire plus?

Mme Falardeau-Ramsay: Malheureusement, je ne suis partie aux négociations.

Le sénateur Spivak: Quelle est votre opinion du retour dans un tiers pays «sûr» tel que le préconise le projet de loi C-55? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

[*Text*]

Ms. Falardeau-Ramsay: From a technical point of view, what concerns me about the list of "safe" third countries is that it could be argued—perhaps successfully; I do not want to second-guess any court of law—that that would be contrary to the Singh decision and the interpretation of the Charter that was given in that decision because it prevents the claimant from having a full hearing.

If a claimant is simply asked what country he has fled, and the claimant says what country, then the adjudicator and the board member could look at the list and say "I am sorry, but you are from a 'safe' third country. Back you go."

That is not a hearing. That is not what is called a full hearing. That is an interview, if you wish. That is a meeting with two persons and one of those persons checking a list. I think that would allow an argument to be made.

Senator Spivak: Of course, that was drafted after the Singh decision. So what is the argument, with full knowledge of the Singh decision, in your view that would say that this provision is not in violation of the Charter? What is your view of the argument on the other side?

Ms. Falardeau-Ramsay: There are always arguments on both sides on any issue, in any event.

Senator Spivak: I understand that, but you are close to the situation and that is why I want to get your views on this.

Ms. Falardeau-Ramsay: I think the arguments for would be that that is a form of hearing that would satisfy the Singh decision. I suppose that could be one argument.

Senator Spivak: But the Singh decision does not say "on individual merits of the case".

Ms. Falardeau-Ramsay: It depends on the way you read it. The way I read the Singh decision, nobody should be refused refugee status without a full hearing. That is the basis of the Singh hearing, and that is what the Singh decision says, no more, no less.

I think that then there could be an argument to the effect that that constitutes a hearing within the terms of the Singh decision. That might be one of the arguments.

Another argument might be that, as a full hearing is given at the second merit stage, the full merit hearing—

Senator Spivak: Do you mean on the credibility basis?

Ms. Falardeau-Ramsay: No, the second one, the substantial one. There is one hearing in which access and eligibility to the system are decided. The first stage is divided into two. There is the first part, and that deals with access; the second part deals with eligibility to the system. Once it has been decided that a person can access the system, then it is decided whether or not that person is eligible, and that is where the credibility test comes into play. If a person is found credible, then there is a hearing on the merits, on the substance of the case.

[*Traduction*]

Mme Falardeau-Ramsay: D'un point de vue technique, ce qui me préoccupe de la liste des tiers pays «sûrs», c'est qu'on pourrait alléguer—peut-être avec succès, mais je ne voudrais pas présumer de la décision—que ce serait contraire à la décision rendue dans l'affaire Singh et à l'interprétation de la Charte qui y est donnée car elle empêche le requérant de faire valoir sa cause.

Prenons le cas de celui auquel on demande uniquement de quel pays il s'est enfui qui se borne à répondre, sans plus. L'arbitre et le membre de la commission, après examen de la liste, jugent, qu'étant donné que le pays figure sur la liste des tiers pays «sûrs», le demandeur doit malheureusement y retourner.

On ne peut dire, ici, qu'il y a eu audience, en tous cas, que tous ont pû se faire entendre. Au plus, on peut parler d'une entrevue, de la rencontre de deux personnes, dont l'une possède une liste à laquelle elle réfère. Je crois qu'il y aurait là matière à contestation.

Le sénateur Spivak: Bien sûr, tout ceci a suivi le jugement rendu dans l'affaire Singh. Si l'on tient compte de cette affaire, comment soutenir que cette disposition ne contrevient pas à la Charte? À votre avis, qu'est-ce qui constituerait un argument en faveur de la mesure?

Mme Falardeau-Ramsay: De toute façon, pour n'importe quelle question, il y a toujours du pour et du contre.

Le sénateur Spivak: Je comprends, mais comme vous êtes dans le feu de l'action, j'aimerais connaître votre opinion là-dessus.

Mme Falardeau-Ramsay: Du côté des pour, je pense que cette forme d'audience serait conforme au jugement Singh. Je suppose que ce serait un argument.

Le sénateur Spivak: Mais le jugement Singh ne parle pas du bien-fondé d'une cause.

Mme Falardeau-Ramsay: Tout est dans la façon de lire. Comme je le comprends, le jugement Singh dit qu'on ne devrait refuser à personne le statut de réfugié sans lui avoir accordé une audience complète. C'était l'objet de l'audience Singh et c'est ce que le jugement Singh dit, ni plus ni moins.

Je pense alors qu'on pourrait prétendre que cela constitue une audience au sens du jugement Singh. Ce pourrait être un argument.

On pourrait aussi prétendre que, étant donné qu'il y a audience complète à la deuxième étape de la procédure, cette audience complète qui porte sur le fond . . .

Le sénateur Spivak: Voulez-vous parler de l'étape où il est question de la crédibilité?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, je parle de la deuxième étape de la procédure, celle qui porte sur le fond. La première porte sur la recevabilité de la demande et la seconde, sur l'admissibilité de l'intéressé. Une fois la recevabilité établie, on décide si l'intéressé est admissible et c'est là que le critère de crédibilité intervient. Si l'on établit que la revendication a effectivement un minimum de fondement, on tient alors une audience sur le fond de la demande.

[*Text*]

Senator Spivak: I understand what you are saying.

Ms. Falardeau-Ramsay: As there is a hearing on the substance of the case for those who went through the two steps of the first level, it might very well be that the Supreme Court will decide that it was in accordance with Singh. This could be argued, and I am sure that there are other arguments.

Senator Spivak: Do you have any other comments about the provisions in the bill with regard to return to a safe third country?

Ms. Falardeau-Ramsay: I have given my main comments. I see a problem with the interpretation of this disposition on the basis of the Charter. I say again, my comments are strictly of a technical and legal nature.

Senator Doyle: If I heard you correctly, you have 14 lawyers working for you. Under your criteria for new appointments you suggest that when hiring lawyers they be people with the equivalent of five years standing at the bar. Did the 14 lawyers that you have now have five years standing at the bar at the time of their appointments?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes. All of them did.

Senator Doyle: Then they all had, if they fitted the criteria you are talking about for the future, in addition to five years standing in the profession, experience in immigration matters?

Ms. Falardeau-Ramsay: Not all of them. Some had experience in immigration matters and some had experience with refugees. Some had experience with the Immigration Department and some came from totally unrelated fields of law.

Senator Doyle: Were those from completely unrelated areas of law failures?

Ms. Falardeau-Ramsay: Not at all. You can easily learn both immigration matters and refugee determination matters.

Senator Doyle: Then would you agree that future appointments need not necessarily have experience in the immigration field?

Ms. Falardeau-Ramsay: I am speaking of the ideal world, about what would be the best. If you have people already trained in immigration and refugee matters, you have to provide much less training, and most of them will be ready to hear cases immediately.

Senator Doyle: Are you not concerned that this component of the ideal candidate would make the selection of new men or new women a very limited affair in as much as there are only about three places where you can get experience in the immigration field. One is working for the Department of Immigration. One is in immigration law. That is, handling the cases of would-be refugees or immigrants. The other area is the charitable and social organizations, such as coalitions and church groups, people who are already involved publicly. Lump them all ogether and you have a relatively small portion of the work force in this country, do you not?

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Je vois.

Mme Falardeau-Ramsay: Comme ceux qui ont franchi les deux premières parties de cette première étape ont doit à une audience sur le fond de leur demande, il se peut très bien que la Cour suprême décide que cette procédure est conforme au jugement Singh. C'est un argument qui se défend et je suis certaine qu'il y en a d'autres.

Le sénateur Spivak: Auriez-vous d'autres commentaires à formuler concernant les dispositions sur le renvoi dans un tiers pays sûr?

Mme Falardeau-Ramsay: Je vous ai déjà exposé l'essentiel de ma pensée. Je pense que l'interprétation de ces dispositions pourrait poser une difficulté relativement à la Charte. Je le répète, mes commentaires sont uniquement de nature technique, juridique.

Le sénateur Doyle: Si je vous comprends bien, vous employez quatorze avocats. Dans les critères que vous proposez pour les nouvelles nominations, vous dites que les candidats devraient justifier d'états de services équivalant à cinq années comme membre du Barreau. Est-ce que les quatorze avocats à votre service actuellement comptaient ces cinq années au moment de leur nomination?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. Tous.

Le sénateur Doyle: Alors, s'ils satisfaisaient aux critères que vous envisagez pour l'avenir, ils avaient tous, outre ces cinq années, de l'expérience en matière d'immigration?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, pas tous. Certains avaient de l'expérience dans le domaine de l'immigration, d'autres s'étaient occupés des réfugiés. Certains avaient travaillé au ministère de l'Immigration et d'autres venaient de branches du droit n'ayant rien à voir avec l'immigration.

Le sénateur Doyle: Et ceux qui venaient de ces branches étaient-ils des ratés?

Mme Falardeau-Ramsay: Pas du tout. On peut facilement apprendre ce qui concerne l'immigration aussi bien que ce qui se rapporte à la détermination du statut de réfugié.

Le sénateur Doyle: Vous convenez alors que les futurs candidats n'ont pas vraiment besoin d'avoir de l'expérience dans le domaine de l'immigration?

Mme Falardeau-Ramsay: Je parle de conditions idéales d'une situation parfaite. Si vous avez des gens qui connaissent déjà les questions d'immigration et de réfugiés, vous n'aurez pas besoin de les former longtemps et la plupart d'entre eux pourront immédiatement entendre des causes.

Le sénateur Doyle: Ne craignez-vous pas, à force de chercher ce candidat idéal, de trop limiter les possibilités, car il n'y a guère que trois façons d'acquérir de l'expérience dans le domaine de l'immigration: travailler au ministère de l'Immigration, travailler en droit de l'immigration, c'est-à-dire s'occuper des candidats au statut de réfugié ou d'immigrant, et enfin travailler dans des organismes de charité ou de défense des droits, par exemple des regroupements ou des groupes religieux, c'est-à-dire des gens qui œuvrent déjà dans le public. Prises ensemble, ces trois possibilités ne représentent en somme

[*Text*]

Ms. Falardeau-Ramsay: Perhaps it is a relatively small portion of the work force, but in absolute numbers it is quite a large group. There are large numbers of lawyers in the immigration field in the major cities from Halifax to Vancouver. There are many people working in nongovernmental organizations. Those two groups plus all the lawyers who teach this particular field at universities constitute quite a large number.

Senator Doyle: Of the group that you have employed at present, are any of them refugees or former refugees? They would be the ones who would have the most experience.

Ms. Falardeau-Ramsay: There is at least one refugee and there may be two or three others. I am absolutely certain that at least one of the group is a refugee.

Senator Doyle: And they entered the country as refugees?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes.

Senator Doyle: How about immigrants?

Ms. Falardeau-Ramsay: Of the group, 16 are immigrants.

Senator Doyle: Who is your employer?

Ms. Falardeau-Ramsay: The Privy Council Office of the Government of Canada. We are all order in council appointments.

Senator Doyle: We have heard, as I think Senator Spivak suggested to you, a good deal of evidence that there is something limiting about peple who are attached to the government and that there are parts of the process in which representatives of the government should not be involved. I come back to the question of switching back and forth from dealing with immigrants and immigration status and with the differences that apply to refugee status. In fact, we were told that the worst thing you can have is someone who looks at a refugee as if he were an immigrant.

Ms. Falardeau-Ramsay: That is absolutely correct. The board is a completely independent organization. It has no link whatsoever with the Immigration Department. The minister is always represented before the board, so the board has the same status as a court of justice. However, we report to Parliament through the Minister of Immigration. My only dealings with the Minister of Immigration are to tell him when I need more members and to give him my annual report to be laid before Parliament. Like judges or other members of boards, we are paid by the Treasury Board. We receive our budget from Treasury Board and we defend it before Treasury Board.

Senator Doyle: I have one last question. I understand that the witness has just returned from Fiji. Perhaps you could fill us in on some of the questions that we have been asking other witnesses, although it does not have a direct relationship to your testimony. That, of course, would be up to you; I just mention it.

[*Traduction*]

qu'une proportion relativement minime au marché de l'emploi au pays, ne croyez-vous pas?

Mme Falardeau-Ramsay: En chiffres relatifs, peut-être, mais en chiffres absolus, cela représente un nombre assez important de gens. Il y a beaucoup d'avocats qui travaillent dans le domaine de l'immigration dans les grandes villes d'Halifax à Vancouver. Il y a beaucoup de gens aussi qui travaillent dans les organisations non gouvernementales. Ces deux groupes mis ensemble plus tous les avocats qui enseignent cette discipline particulière dans les universités, tout cela finit par faire beaucoup de monde.

Le sénateur Doyle: Parmi les avocats que vous employez actuellement, y a-t-il des réfugiés ou d'anciens réfugiés? Ce sont eux qui auraient le plus d'expérience.

Mme Falardeau-Ramsay: Nous avons au moins un réfugié et peut-être deux ou trois autres. Je suis absolument certaine que nous avons au moins un réfugié.

Le sénateur Doyle: Et ils sont arrivés au pays en qualité de réfugiés?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Le sénateur Doyle: Et les immigrants?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous en avons seize.

Le sénateur Doyle: Qui est votre employeur?

Mme Falardeau-Ramsay: Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada. Nous avons tous été nommés par décret du conseil.

Le sénateur Doyle: Nous avons, comme la sénatrice Spivak vous l'a laissé entendre je crois, entendu témoigner en long et en large sur le fait que les gens qui travaillent pour le gouvernement ont en quelque sorte des possibilités limitées et qu'il y a des aspects de la procédure auxquels les représentants du gouvernement ne devraient pas être mêlés. J'en reviens au fait de passer constamment des questions d'immigration aux questions de détermination du statut des réfugiés, et inversement. En fait, on nous a affirmé que le pire est encore de voir quelqu'un considérer un réfugié comme un immigrant.

Mme Falardeau-Ramsay: C'est parfaitement vrai. La Commission est un organisme entièrement indépendant. Elle n'a aucun lien avec le ministère de l'Immigration. Le ministre est toujours représenté devant la Commission de sorte que celle-ci a qualité de cour de justice. Cependant, nous faisons rapport au Parlement par l'entremise du ministre de l'Immigration. Je ne communique avec le ministre de l'Immigration que pour lui faire savoir que j'ai besoin de plus de monde et pour lui remettre mon rapport annuel au Parlement. Tout comme les juges et les autres membres de commission, nous sommes rémunérés par le Conseil du Trésor. C'est aussi le Conseil du Trésor qui nous donne notre budget et c'est à lui que nous rendons compte de son utilisation.

Le sénateur Doyle: J'aurais une dernière question. Je crois comprendre que vous revenez tout juste de Fidji. Peut-être pourriez-vous répondre à certaines des questions que nous avons posées à d'autres témoins bien qu'elles n'aient pas directement trait à votre témoignage. Je m'empresse d'ajouter que vous avez le choix.

[*Text*]

My last question: We are told that the Immigration Appeal Board has a responsibility to review and to supervise the decisions of the adjudicators who make the initial decisions on removal from Canada. From your reviewing of those decisions of adjudicators on appeal, could you say whether today's adjudicators can be trained sufficiently and quickly enough in the areas that you have mentioned in order to render proper decisions with respect to the access criteria and the credible basis for claims?

Ms. Falardeau-Ramsay: When I look at the decisions rendered by the adjudicators in removal orders and deportation matters, I think their decisions are well rendered. They deal with the legal aspect of these matters while we at the board must consider not only the legal aspects but also the compassionate and humanitarian aspects of the cases. Therefore, very often when we change the decision of the adjudicators, it is not on a legal basis that we do so, but on a humanitarian and compassionate basis.

As far as training is concerned, adjudicators, being intelligent people, would certainly be able to receive the training that would give them the added knowledge that they would need in terms of the refugee definition. However, as far as their personal traits are concerned, such as sensitivity and all those other qualities, it is difficult for me to say because I do not know these people personally. Also, with respect to the type of decisions they now render in cases that they hear, that is done strictly on a legal basis; so it is difficult for me to say, since I do not know the personalities involved, whether they would have the necessary qualities. However, on the training aspect, in my opinion there would be no problem.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator Doyle. I will allow senators to have a round of questioning. Then, if we have a few moments, Ms. Falardeau-Ramsay could comment on the experience of her department in the Fiji situation. Senator Fairbairn?

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman.

I just have one question that I would like you to expand on. During your opening remarks, and whilst talking about access, you began by saying that challenges must be expected. You then spoke of the process of adjourning hearings until these challenges had been appealed to the Federal Court.

With respect to the lack of internal review, again you talked about the fact that a greater number of cases would ultimately end up before the Federal Court of Appeal. One of the underlying premises, as I understand it, of this legislation is to streamline the process and to make it, as the government would say, fair but more efficient and at the same time faster. Those two points that you have raised would indicate to me that, from your experience, this effort to streamline the process may not succeed under the terms of the legislation being proposed. I wonder whether you could expand on that a little?

Ms. Falardeau-Ramsay: I am not saying that the proposed system would not streamline the process, because I think it will. In fact, it cannot but streamline and help shorten the time

[*Traduction*]

Ma dernière question est donc la suivante: on nous affirme que la Commission d'appel de l'immigration a la responsabilité d'examiner et de superviser les décisions des arbitres qui rendent les ordonnances initiales de renvoi du Canada. D'après vos constatations comme organisme d'appel, pourriez-vous nous dire si, actuellement, les arbitres peuvent être formés assez complètement et assez rapidement dans les domaines dont vous avez parlé pour établir avec compétence si une demande est recevable et si elle a un minimum de fondement?

Mme Falardeau-Ramsay: D'après ce que j'ai vu des décisions rendues par les arbitres en matière de renvoi et de déportation, je pense que les décisions sont bien fondées. Les arbitres jugent des aspects juridiques d'une affaire tandis que la Commission doit examiner non seulement les aspects juridiques mais aussi les aspects humanitaires. Ainsi, très souvent lorsque nous modifions la décision d'un arbitre, ce n'est pas pour une raison juridique, mais bien pour une raison humanitaire.

Pour ce qui est de la formation, les arbitres, qui ne sont pas sots, sont certainement capables d'apprendre tout ce qu'il faut sur la détermination du statut de réfugié. Cependant, pour ce qui est des qualités personnelles, comme la sensibilité et autres, je ne saurais dire ce qu'il en est puisque je ne connais pas les arbitres personnellement. De plus, comme ils ne se prononcent que sur l'aspect juridique, il me serait très difficile de dire, puisque je ne connais pas la personnalité de chacun, s'ils auraient les qualités nécessaires. Pour ce qui est de la formation cependant, il n'y aurait aucune difficulté.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente.

La présidente: Merci, monsieur le sénateur Doyle. Je vais tour à tour donner la parole à chaque sénateur et, s'il nous reste du temps, M^me^ Falardeau-Ramsay pourrait peut-être nous parler de ce que son ministère a fait relativement à la situation à Fidji. Madame la sénatrice Fairbairn?

Le sénateur Fairbairn: Merci, madame la présidente.

Je voudrais simplement obtenir une précision du témoin. Au début de votre témoignage, au moment où il était question de la recevabilité d'une demande, vous avez dit qu'il fallait s'attendre à des contestations. Vous avez parlé aussi de reporter les audiences jusqu'à ce que la Cour fédérale d'appel se soit prononcée.

En parlant de l'absence de contrôle interne, vous êtes revenue sur le fait qu'un nombre croissant de causes se retrouveraient devant la Cour fédérale d'appel. Or, j'avais cru comprendre que le présent projet de loit avait, entre autres, pour objet de simplifier la procédure et, comme dirait le gouvernement, de la rendre équitable mais en même temps plus efficace et plus rapide. Considérant les deux points que vous avez soulevés, je conclus que, d'après ce que vous nous avez dit, ces efforts pourraient très bien échouer avec l'actuel projet de loi. Pourriez-vous nous en dire davantage là-dessus?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne dis pas que le système proposé ne va pas simplifier la procédure, car je crois que ce sera effectivement le cas. Le projet ne peut faire autrement que de

[*Text*]

limits, because, if you compare it with the system that we now have, it is obvious that it will be shorter, even if there is some debate.

However, let me explain to you what will happen when the first challenge on access occurs. The new board and the adjudicators will be faced with a choice: er they will stop hearing all cases and wait until the Federal Court decision comes down, or they will go on hearing cases and then, when the decision comes down, if the decision is contrary to the provision on access, they will then rehear all of the cases that they had already heard. That is the point I was making when I spoke about that matter.

On the internal review process, what I meant by my remark is that if there is a body of jurisprudence that is constant and there is then a possibility of giving binding guidelines to the board members on the interpretation of the definition, the only way that that can be done is through the organization of an internal judicial review. Otherwise, we are faced with the situation that whoever hears the case will be the one who makes the decision, and there is then no possibility of influencing the decisions of the members directly. Speaking from experience, I would say this problem will increase as the number of members increases.

When I started at the board, we had 12 members. We had no problem keeping our approach constant. However, with 50 members it is much more difficult to keep the approach constant because, first of all, it is not possible to have board meetings as often as they might occur with only 12 members, for financial reasons if for no others. Secondly, it is difficult to get all of those people together. Also, it is difficult to have the same flexibility in the panels. What happens is that members from a particular region sit with other members from that region more or less all the time, and the danger is that you then end up with four boards instead of one board. The end result is that the western members think in one fashion and the eastern board members think in another fashion.

Whereas if on paper you have a centralized review system, as suggested in the legislation, that then allows criteria to be established, or interpretations, that are binding on your members all across the country. Therefore, if on paper there is a small centralized group of members involved in the review system, the effect will be to make sure that the decisions reflect at least the same interpretation and that the decisions are made not only on credibility but on legal interpretation when it is relevant. It will also ensure that the system has credibility and that there is equality of treatment for all of the applicants.

Le sénateur Flynn: Je peux peut-être poser mes questions en français à madame . . .

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, certainement et avec grand plaisir.

Le sénateur Flynn: . . . pour disons changer le rythme. Vous avez été nommée par arrêté en conseil, je crois?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Pour quelle période?

Mme Falardeau-Ramsay: J'ai été nommée pour sept ans.

[*Traduction*]

simplifier la procédure et d'aider à raccourcir les délais parce que, si on regarde la procédure actuelle, il est évident que la nouvelle serait plus courte, même avec des contestations.

Laissez-moi cependant vous expliquer ce qui arrivera lorsque la première contestation sur la recevabilité d'une demande sera portée devant les tribunaux. La nouvelle commission et les arbitres auront alors deux choix: cesser toutes les audiences et attendre la décision de la Cour fédérale ou bien poursuivre les audiences et, si la décision rendue invalide la disposition sur la recevabilité, recommencer toutes les audiences qu'ils auront tenues. C'est ce que je voulais dire quand j'ai abordé le sujet.

Pour ce qui est du contrôle interne, je voulais dire qu'il existe une jurisprudence uniforme et qu'il est possible de donner aux membres de la Commission des lignes directrices exécutoires concernant la façon de définir le statut de réfugié, et que la seule façon alors de le faire est par le moyen d'un contrôle judiciaire interne. Autrement, c'est l'arbitre qui entend une affaire qui prend la décision et alors, il est impossible d'influencer directement cette décision. En outre, et je parle d'expérience, plus il y a de membres, plus le problème devient compliqué.

Quand je suis arrivée à la Commission, nous étions douze. Il ne nous était pas difficile d'uniformiser notre démarche. Maintenant que nous sommes cinquante, il est beaucoup plus difficile de conserver l'uniformité parce que, en premier lieu, il nous est impossible de nous réunir aussi souvent que si nous étions seulement douze, ne serait-ce que pour des raisons financières. Deuxièmement, il est difficile de réunir tout le monde et difficile aussi d'avoir la même souplesse d'un comité à l'autre. C'est que tous les membres d'une même région se tiennent ensemble la plupart du temps et qu'on se retrouve alors avec, non pas une commission, mais bien quatre. À la fois, les gens de l'Ouest pensent d'une manière, et ceux de l'Est d'une autre.

S'il existait en théorie, comme il est proposé dans le projet de loi, un mécanisme central de contrôle, alors on pourrait établir des critères, des interprétations qui devraient être respectés par tous les membres d'un bout à l'autre du pays. Si, en théorie, il existait un petit groupe central de membres chargés d'effectuer le contrôle, on aurait au moins la certitude que les décisions découleraient d'une interprétation uniforme et seraient prises non seulement sur la question de crédibilité, mais aussi lorsqu'il y a lieu, sur l'aspect juridique. On pourrait avoir confiance en ce système et assurer un traitement égal à tous les demandeurs.

Senator Flynn: Perhaps I can ask Ms. Falardeau-Ramsay my question in French . . .

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, of course, with pleasure.

Senator Flynn: . . . for a change of pace, let us say. Yours was an order-in-council appointment, I believe.

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, Senator.

Senator Flynn: For what term?

Ms. Falardeau-Ramsay: I was appointed for seven years.

[*Text*]

Le sénateur Flynn: Pour sept ans, tel que prévu pour celui ou celle qui sera président après l'adoption de cette loi. Vous nous avez dit que vous êtes membre du Barreau?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Combien de membres avez-vous à la Commissiond'appel, maintenant?

Mme Falardeau-Ramsay: Cinquante. Mais dans le moment nous sommes 49.

Le sénateur Flynn: Et puis la nouvelle loi en ajouterait combien?

Mme Falardeau-Ramsay: La nouvelle loi en ajoute. Je crois qu'il y aura 105 commissaires à temps plein.

Le sénateur Flynn: Je ne peux pas trouver l'endroit dans le projet de loi on le détermine.

Mme Falardeau-Ramsay: Vous avez des commissaires permanents pour cinq ans.

Le sénateur Flynn: Et, vous en avez d'autres temporaires qui sont nommés pour deux ans, j'ai vu cela.

Mme Falardeau-Ramsay: C'est exact. Là, je vous parle de ceux qui sont nommés pour cinq ans.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous avez parlé des qualifications requises des membres du futur tribunal, de la future Commission d'appel ou de la division concernant les réfugiés, évidemment, vous ne référiez pas à des dispositions de la loi actuelle, ni du projet de loi?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, sénateur.

Le sénateur Flynn: Vous ne suggérez pas en définissant ces qualifications que la loi . . . Vous voulez simplement que ce soit une politique du gouvernement?

Mme Falardeau-Ramsay: Exactement parce que ce n'est absolument pas . . .

Le sénateur Flynn: Vous semblez dire que jusqu'ici les nominations ont été faites en tenant compte de ces facteurs?

Mme Falardeau-Ramsay: Jusqu'ici je dois vous dire qu'en général les nominations rencontrent le profil.

Le sénateur Flynn: Avez-vous des raisons de croire que cela va changer avec la nouvelle loi?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, mais je crois que c'est bon de répéter.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord mais je voulais voir exactement le contexte dans lequel vous nous définissez ce membre idéal et très qualifié.

Vous avez parlé du problème de la variété des décisions rendues.

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Évidemment, avec 50 membres l'on conçoit cela très bien. Vous dites que cela serait peut-être plus difficile avec 100 membres. C'est possible.

Qu'est-ce que vous avez à l'idée en parlant d'un système de révision interne? Vous avez employé le mot, je pense, «internal review system»?

[*Traduction*]

Senator Flynn: For seven years, as prescribed for whoever will be chairman after this bill is passed. Did you say you were a member of the Bar?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, Senator.

Senator Flynn: How many members do you have on the Appeal Board now?

Ms. Falardeau-Ramsay: Fifty, but at present there are 49 of us.

Senator Flynn: And how many would the new bill add?

Ms. Falardeau-Ramsay: The new bill adds some. I think there will be 105 full-time commissioners.

Senator Flynn: I cannot find the part of the bill where this is defined.

Ms. Falardeau-Ramsay: There are permanent commissioners for five years.

Senator Flynn: And you have other temporary commissioners who are appointed for two years, I saw that.

Ms. Falardeau-Ramsay: That is correct. I am talking about the ones who are appointed for five years.

Senator Flynn: When you talked about the qualifications for members of the future tribunal, the future Appeal Board or the Refugee Division, obviously you were not referring to the provisions of the present Act or the bill.

Ms. Falardeau-Ramsay: No, Senator.

Senator Flynn: In defining these qualifications, you are not suggesting in the Act . . . You merely want this to be a government policy.

Ms. Falardeau-Ramsay: Exactly, because it absolutely is not . . .

Senator Flynn: You seem to be saying these factors have been considered in making appointments until now.

Ms. Falardeau-Ramsay: To date, I must say appointments generally meet the profile.

Senator Flynn: Do you have reason to believe this will change with the new bill?

Ms. Falardeau-Ramsay: No, but I think it bears repeating.

Senator Flynn: I agree, but I wanted to see the exact context in which you are defining this ideal and highly qualified member.

You talked about the problem of the variety of decisions rendered.

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, Senator.

Senator Flynn: With 50 members, that is obviously quite conceivable. You say this would perhaps be harder with 100 members. This is possible.

What do you have in mind when you talk about an internal review system? I think you used the words "internal review system".

[*Text*]

Mme Falardeau-Ramsay: C'est exact. Par exemple, vous pourriez avoir un groupe d'à peu près une douzaine de personnes. Ce groupe serait situé à Ottawa et il entendrait, sur demande, les révisions écrites seulement.

Le sénateur Flynn: Vous ne voulez pas que chaque décision de chaque membre . . . Est-ce qu'un seul membre entend les causes ou si c'est un panel?

Mme Falardeau-Ramsay: En vertu du nouveau projet de loi, ce serait deux personnes. Il suffit qu'un des deux membres soit en faveur pour que la décision soit en faveur du réclamant.

Le sénateur Flynn: C'est bien. Je pense que vous approuvez cet aspect-là.

Mme Falardeau-Ramsay: Je n'ai fait aucun commentaire à ce sujet. A part de cela, il faut se rappeler que les décisions favorables ne seraient probablement pas des décisions qui seraient l'objet de révision. Je crois que les gens, normalement, seraient satisfaits.

Le sénateur Flynn: Mais, voulez-vous par «révision» suggérer qu'avant de rendre une décision, chaque groupe de deux devrait obtenir l'imprimatur de ce groupe dont vous parlez?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, sénateur.

Le sénateur Flynn: Est-ce qu'il y a quelque chose dans le moment qui vous empêcherait d'avoir un système de consultation interne?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Il n'y a rien qui vous en empêche dans le moment?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, sénateur. On a même été très critiqué parce que l'on avait des réunions plénières de la Commission.

Le sénateur Flynn: Mais, critiqué par qui?

Mme Falardeau-Ramsay: Par le Barreau canadien et par les groupes des Églises et . . .

Le sénateur Flynn: Le Barreau canadien, bien, c'est la section de l'immigration, les avocats qui gagnent leur vie avec des cas d'immigration.

Mme Falardeau-Ramsay: Aussi, voyez-vous, il y a eu une décision à cet effet dans la cause de la Consolidated Bathurst qui actuellement est devant la Cour suprême. Il y a eu aussi une cause dans . . .

Le sénateur Flynn: Est-ce que c'est une cause d'immigration?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, mais c'est le même système au point de vue doit administratif, de la façon dont les décisions doivent être prises dans les commissions.

Cette cause-là disait simplement que, au Ontario Labour Relations Board, on avait des réunions où on prenait des décisions en groupe, même si c'était un panel seulement qui les avait entendues. Et où l'on discutait des questions de droit seulement. Nous, l'on faisait exactement la même chose.

Cette cause s'est rendue devant la haute Cour et ensuite devant la Cour suprême de l'Ontario. Ils ont décidé qu'il était illégal de procéder ainsi. Comme la plupart des tribunaux

[*Traduction*]

Ms. Falardeau-Ramsay: That is correct. For instance, you might have a group of about a dozen people. This group would be located in Ottawa and would hear only written reviews upon request.

Senator Flynn: You do not want each member's decision . . . Would cases be heard by only one member or a panel?

Ms. Falardeau-Ramsay: Under the new bill, there would be two people. Only one of the two members need be in favour for the decision to be in favour of the claimant.

Senator Flynn: That is good. I think you approve of that aspect.

Ms. Falardeau-Ramsay: I did not make any comment on it. Besides, we must remember that favourable decisions probably would not be reviewed. I think people would normally be satisfied.

Senator Flynn: But by "review", do you mean to suggest that before rendering a decision, each pair should get the approval of this group you are talking about?

Ms. Falardeau-Ramsay: No, Senator.

Senator Flynn: Is there anything to prevent you from having an internal consultation system now?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, Senator.

Senator Flynn: There is nothing stopping you now?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, Senator. We were even severely criticized for holding full Board meetings.

Senator Flynn: But criticized by whom?

Ms. Falardeau-Ramsay: By the Canadian Bar Association, church groups . . .

Senator Flynn: Well, the Canadian Bar Association, that is the immigration section, lawyers who make a living from immigration cases.

Ms. Falardeau-Ramsay: There was also a decision to that effect in the Consolidated Bathurst case, you see, which is now before the Supreme Court. There was another case in . . .

Senator Flynn: Is it an immigration case?

Ms. Falardeau-Ramsay: Not, but it is the same system in terms of administrative law, the way boards must make decisions.

This case merely said the Ontario Labour Relations Board held meetings where decisions were made as a group, even though cases were heard only by a panel, and discussed only points of law. We did exactly the same thing.

This case went to the High Court and then the Supreme Court of Ontario. They ruled it was illegal to proceed in this manner. Since most quasi-judicial tribunals followed this

[*Text*]

quasi-judiciaires suivaient cette pratique administrative, on a cessé d'avoir cette pratique administrative. Ceci a eu effectivement un effet désastreux sur la constance des décisions. C'est un problème.

Le sénateur Flynn: Mon expérience est qu'à la Cour supérieure, où il y a énormément de juges, les juges se consultent les uns les autres. Il n'y a jamais eu de décision d'une Cour d'appel qui a critiqué cette façon de procéder.

Mme Falardeau-Ramsay: Je le sais. Voyez-vous, les juges nous imposent des critères parfois plus stricts qu'ils ne s'en imposent eux-mêmes.

Le sénateur Flynn: Bien, il ne faudrait pas avoir peur avant le temps, quand même.

Mme Falardeau-Ramsay: Non, mais je vous parle de l'état de la jurisprudence actuelle. Dans trois causes au Québec, on a soutenu exactement le même point de vue que la Consolidated Bathurst. Il y a les causes de Carnival Food, celle de la Commission des affaires sociales et une autre dont le nom m'échappe actuellement. La décision est exactement la même que dans la cause de la Consolidated Bathurst.

Le sénateur Flynn: Je suis convaincu que cela ne peut pas s'appliquer à ce que je pense vous avez à l'idée comme système de consultation interne. A tout événement, à supposer que cela s'applique, on pourra le regarder à ce moment-là.

J'ai une dernière question. Je voudrais revenir à votre problème initial. Vous avez souligné un aspect qui vous tracasse en fonction de la Charte des droits et libertés. Je voudrais que vous m'indiquiez dans le projet de loi, quelle est la disposition qui vous tracasse à ce sujet? Le problème d'aller en appel, cela peut se faire n'importe quand, pour n'importe quelle loi et peu importe les problèmes auxquels on soit soumis.

Je veux savoir où l'on retrouve cet aspect dans ce projet de loi?

Mme Falardeau-Ramsay: D'accord. Si vous me le permettez un instant, je vais prendre le projet de loi parce que je l'ai ici. Souvent ce sont plusieurs articles ensemble que vous lisez concurremment.

C'était autour de l'article 48, soit l'article 48.1, autour de cela. Il y a plusieurs articles ensemble. C'est à l'endroit où l'on parle de la liste des pays qui sont sécuritaires et aussi lorsque l'on lit cela en regard de l'article 48 qui parle du premier niveau d'audition.

Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, je pense que c'est la question que l'interprétation que la Cour suprême a donnée dans la cause de Singh, par rapport au fait qu'on ne pouvait refuser à personne le statut de réfugié sans qu'il y ait une audition pleine et entière.

J'expliquais précédemment qu'à mon avis (c'est une opinion que je vous donne) ce n'est pas une audition. C'est peut-être une entrevue, c'est peut-être . . .

Le sénateur Flynn: Cela me paraît étrange quand même parce que tout cela détermine des règles pour l'audition d'une demande quelconque.

Je ne vois pas comment l'on peut dire qu'il n'y a pas d'audition lorsque l'on prévoit comment l'audition doit se passer.

[*Traduction*]

administrative practice, they no longer had it. This had a disastrous effect on the consistency of decisions. It is a problem.

Senator Flynn: My experience is that in the Superior Court, where there are an enormous number of judges, they consult one another. There was never any Court of Appeal decision that criticized this procedure.

Ms. Falardeau-Ramsay: I know. You see, judges sometimes impose stricter criteria on us than on themselves.

Senator Flynn: Still, we must not borrow trouble.

Ms. Falardeau-Ramsay: No, but I am talking about the present state of jurisprudence. Three cases in Quebec upheld exactly the same view as Consolidated Bathurst. These involved Carnival Food, the Committee on Social Affairs and another whose name escapes me now. The decision was exactly the same as in the Consolidated Bathurst case.

Senator Flynn: I am convinced this cannot apply to what I think you have in mind as an internal consultation system. In any event, assuming it does apply, we can look at it then.

I have one last question. I would like to get back to your original problem. You stressed an aspect that worries you in terms of the Charter of Rights and Freedoms. I would like you to indicate which provision of the bill bothers you in this regard. As for the problem of filing an appeal, that can be done any time under any Act, no matter what problems are involved.

I want to know where this aspect is found in the bill.

Ms. Falardeau-Ramsay: All right. If you give me a moment, I will get the bill since I have it here. Often you read several sections together at the same time.

It was around section 48, 48.1, something like that. There are several sections together. It is where the list of safe third countries is discussed and also in connection with section 48 about first hearings.

As I just explained, I think the issue is the Supreme Court's interpretation in the Singh case of the fact that no one can be denied refugee status without a full hearing.

I explained earlier that, in my view—this is an opinion that I am giving—this is not a hearing. It may be an interview, it may be . . .

Senator Flynn: I find it odd nevertheless, because all this determines the rules for hearing any application.

I do not see how you can say there is no hearing when provision is made for the hearing procedure.

[*Text*]

Mme Falardeau-Ramsay: C'est parce que dans une audition, normalement, on donne aux parties la possibilité de présenter leur raison tandis que dans le cas présent, ce n'est pas ce qui est prévu puisque la personne ne peut pas donner, par exemple, les raisons pour lesquelles elle était dans ce pays et les raisons pour lesquelles elle n'a pas demandé le statut de réfugié dans ce pays.

Le sénateur Flynn: Je ne vois pas cela.

Mme Falardeau-Ramsay: Comme je vous le dis, c'est autour de l'article 48.

Le sénateur Flynn: Bien, c'est autour mais il faudrait quand même avoir un peu plus de précision.

Mme Falardeau-Ramsay: Je peux faire quelque chose si vous le voulez. Je peux en prendre note et vous envoyer un document avec spécifiquement, si cela vous satisfait, les articles auxquels je réfère ainsi que le raisonnement suivi.

Le sénateur Flynn: Et en même temps, vous pourriez peut-être nous dire qu'est-ce qui corrigerait la situation?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est peut-être une question de $64,000!

Le sénateur Flynn: Dans le moment, prétendez-vous que de la façon dont vous procédez, on a une audition suffisante, on reconnaît les droits des personnes?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, dans le moment, définitivement.

Le sénateur Flynn: Alors, il doit y avoir une disposition dans la loi actuelle qui est meilleure que celle-ci?

Mme Falardeau-Ramsay: Pas nécessairement. Évidemment, j'ai une certaine idée à propos de ce qui pourrait peut-être être fait.

Si vous le voulez, je peux aussi en parler dans ce document. Est-ce que cela vous satisferait?

Le sénateur Flynn: J'aimerais mieux cela que des généralités.

Mme Falardeau-Ramsay: Certainement et avec grand plaisir.

The Chairman: Could you tell us briefly about your experience in Fiji? I ask you that because there was reference made to Fiji at meetings we held in Vancouver recently.

Ms. Falardeau-Ramsay: It was very interesting. When I arrived in Fiji the relations between Canada and Fiji were not, to my knowledge, re-established, so I was careful when I was talking to people and to whom I talked. The first day I arrived I met Brigadier Rabuka by chance, who was the author of the coup. I was a little nervous because, as I said, I did not know what Canada's relationship with Fiji was at that time, though on the same evening I checked with the High Commissioner in Wellington and was told that Canada's relationship with Fiji was re-established and that I could talk with anyone I pleased.

So I spoke with just about everyone you could imagine. I spoke with Brigadier Rabuka, I spoke with the deposed Prime Minister, with the former Leader of the Opposition, with

[*Traduction*]

Ms. Falardeau-Ramsay: That is because, in a hearing, the parties are normally given the chance to present their arguments, while in the present case that is not what is prescribed, since the person cannot, for instance, give reasons for being in Canada and not applying for refugee status in this country.

Senator Flynn: I do not see that.

Ms. Falardeau-Ramsay: As I say, it is around section 48.

Senator Flynn: Well, it is around there, but we still need to be a little more precise.

Ms. Falardeau-Ramsay: I can do something if you wish. I can make a note of it and send you a document saying what sections I mean and my line of reasoning, if that will satisfy you.

Senator Flynn: At the same time, could you perhaps tell us what would rectify the situation?

Ms. Falardeau-Ramsay: That may be a $64,000 question!

Senator Flynn: Do you say there is an adequate hearing and human rights are recognized under your current procedure?

Ms. Falardeau-Ramsay: Yes, at present, definitely.

Senator Flynn: So there must be a provision in the current Act that is better than this?

Ms. Falardeau-Ramsay: Not necessarily. Obviously, I have some idea of what might perhaps be done.

If you wish, I could also discuss this in the document. Would that satisfy you?

Senator Flynn: I would rather that than generalities.

Ms. Falardeau-Ramsay: Of course, with pleasure.

La présidente: Pourriez-vous nous parler brièvement de votre séjour à Fidji? Je vous demande cela parce qu'il a été fait allusion à la situation dans ce pays lors des réunions que nous avons tenues à Vancouver récemment.

Mme Falardeau-Ramsay: C'était très intéressant. Lorsque je suis arrivée à Fidji, les relations entre ce pays et le Canada n'étaient pas encore, à ma connaissance, rétablies alors je faisais bien attention à ce que je disais et à qui je parlais. Le jour de mon arrivée, j'ai rencontré par hasard l'auteur du coup d'État, le brigadier Rabuka. J'étais un peu nerveuse parce que, comme je l'ai dit, je ne savais pas sur quel pied le Canada était avec Fidji à ce moment-là, le soir même, lorsque je me suis renseignée, le haut-commissaire à Wellington m'a confirmé que le Canada avait rétabli ses relations avec Fidji et que je pouvais m'entretenir avec qui je voulais.

Alors, j'ai parlé à toutes sortes de gens: le brigadier Rabuka, le Premier Ministre déposé, l'ancien chef de l'Opposition, des porte-paroles des Indiens, la ministre des Affaires Indiennes—

[*Text*]

spokespeople for the Indians, with the Minister of Indian Affairs, who is an Indian woman and with people on the street. I spoke with Europeans who had lived in Fiji for a long time and were not at all involved in the coup, people who were in the background.

As a result of all those talks my final conclusion was that, even though there was a coup, and there might have been some illegal detentions for a couple of days, and there was one riot where shop windows were broken, the coup was, surprisingly, quiet. There was a second coup and no one would have known about that except for the curfew which was imposed.

From that time on there were no instances of persecution. Anyone who wants to return to Fiji is most welcome. Brigadier Rabuka was very straightforward about that. He said that if people who disseminated false information and false rumours about Fiji while they were outside the country came back, they might have certain explanations to make to the authorities.

To give you an example, a university professor who went back to Fiji after having fled the coup, who was a political activist, was met at the airport and interrogated by the police for a couple of hours. However, he is now back in his university doing his job.

The new government has issued a number of decrees, but it has maintained all the rights that were in the previous constitution. The main change is from a monarchy to a republic.

I had particular concerns about the cane farmers of Indian origin who live in remote areas. There was concern about what would happen when they went back. I was told that there would be no retaliation.

I was told by some of the people on the street to whom I spoke about alleged rapes and an alleged incident in which a woman was forced to sit in a sewer for a number of hours. I was given access to that woman. She said that nothing like that had happened. If you know Fiji at all, you will know that at that time of year there is only dust there. It is impossible.

With regard to incidents involving rape, I was told that if there were some rapes, it was not due not to the political opinions of the people involved but to the fact that in situations of instability there tend to be more criminal activity than when the country is stable. At present there are no more criminal problems than there were before the coup. I was told that after the coup there may have been some problems in remote areas where the military or the police perhaps harassed some of the Indians and that as soon as these matters were brought to the attention of the central authorities in Suva they were stopped.

The Chairman: So there is no real refugee problem in Fiji of a legitimate nature?

Ms. Falardeau-Ramsay: There may be the odd individual, as in any country in the world, who has been persecuted. There is one other interesting development, and that is the campaign of disinformation. While I was in Fiji, articles appeared in papers in Australia and New Zealand about what was happening in

[*Traduction*]

qui est elle-même Indienne, et j'ai parlé à des gens rencontrés dans la rue. J'ai parlé à des Européens qui vivaient à Fidji depuis longtemps et n'avaient pas participé au coup d'État, des gens qui étaient restés à l'arrière-plan.

À la suite de ces conversations, j'ai fini par conclure que, malgré qu'il y ait eu un coup d'État, que des gens aient pu être détenus illégalement durant quelques jours et qu'il y ait eu une émeute durant laquelle les vitres de plusieurs boutiques ont été fracassées, le coup d'État s'était, assez curieusement, passé paisiblement. Il y eut ensuite un deuxième coup d'État et, n'était l'imposition du couvre-feu, personne ne l'aurait su.

À partir de ce moment-là, il n'y a eu aucun cas de persécution. Tous ceux qui veulent rentrer à Fidji sont les bienvenus. Le brigadier Rabuka a été très clair: les gens qui ont répandu des bruits non fondés sur la situation à Fidji quand ils étaient à l'étranger pourraient, en rentrant, se voir réclamer des explications par les autorités.

Pour vous donner un exemple, après avoir fui le coup d'État, un professeur d'université activiste a été accueilli à l'aéroport par la police, qui l'a interrogé durant quelques heures. À l'heure actuelle, il a cependnat réintrégré son poste à l'université.

Le nouveau gouvernement a promulgué un certain nombre de décrets mais il a maintenu tous les droits reconnus dans l'ancienne constitution. Le plus gros changement, c'est le passage d'une monarchie à une république.

Je m'inquiétais, en particulier, des planteurs de canne à sucre d'origine indienne qui vivaient dans des régions isolées. On se demandait ce qui leur arriverait quand ils rentreraient au pays. On m'a donné l'assurance qu'aucunes représailles ne seraient exercées contre eux.

Certains des gens que j'ai rencontrés dans la rue m'avaient parlé de présumés viols et aussi d'une femme qu'on aurait forcée à rester plusieurs heures assise dans le caniveau. J'ai pu m'entretenir avec cette femme. Elle m'a assuré que rien du genre ne s'était produit. Quand on connaît Fidji un peu, on sait qu'à cette époque de l'année, tout n'est que poussière. Il est impossible que la chose ait eu lieu.

Pour ce qui est des viols, on m'a dit que s'il s'en était effectivement produit, ce n'était pas à cause des opinions politiques des personnes en cause mais plutôt parce que, lorsqu'il y a des désordres, il se commet plus de crimes qu'en période de stabilité. À l'heure actuelle, il n'y a pas plus de crimes qu'avant le coup d'État. On m'a dit qu'après le coup d'État, il a pu y avoir des problèmes dans des régions isolées où l'armée ou encore la police ont peut-être harcelé des Indiens mais que, dès que ces incidents leur ont été signalés, les autorités centrales de Suva y ont mis bon ordre.

La présidente: Alors, il n'y a pas vraiment de problème de réfugiés à Fidji?

Mme Falardeau-Ramsay: Il se peut bien, comme dans n'importe quel pays, qu'une personne par-ci par-là ait été persécutée. Mais il y a aussi un autre point intéressant, et c'est la campagne de désinformation. Pendant que j'étais à Fidji, il a paru dans les journaux de l'Australie et de la Nouvelle

[*Text*]

Fiji. In fact, many of the events did not even occur. When you are in a town with only one street, you know immediately if there is a riot. At the time of the coup, a photograph appeared in newspapers and on television showing the ruins of a building which, allegedly, had been demolished by a tank. In fact, the building is the New Zealand Bank building which was being demolished to be replaced by a new one. Also, Fiji does not own a single tank. Obviously, somebody has an interest in destabilizing the country and is spreading false information on what is happening.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank you for taking the time to come here this afternoon to give your presentation.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Zélande des articles sur ce qui se passait à Fidji. En fait, beaucoup des choses rapportées ne se sont jamais produites. Quand on se trouve dans une ville où il n'y a qu'une rue, on voit tout de suite s'il y a une émeute ou non. À l'époque du coup d'État, les journaux et la télévision ont diffusé la photo d'un immeuble en ruines, supposément démoli par un char d'assaut. En réalité, il s'agissait de l'immeuble de la Banque de Nouvelle-Zélande, qu'on démolissait pour en construire un nouveau. En outre, Fidji ne possède pas un seul char d'assaut. De toute évidence, quelqu'un avait intérêt à déstabiliser le pays et à répandre de fausses rumeurs sur ce qui s'y passait.

La présidente: Au nom du Comité, je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer cet après-midi.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Immigration Appeal Board:
Ms. Michelle Falardeau-Ramsay, Chairperson.

De la Commission d'appel de l'immigration:
M^me^ Michelle Falardeau-Ramsay, présidente.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

41
C24
L32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 15, 1988

Issue No. 66

Twenty-first proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 15 mars 1988

Fascicule nº 66

Vingt et unième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28950—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Sénator Cools. (March 15, 1988)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénatrice Cools. (le 15 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 15, 1988
(88)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Lewis, Neiman and Robertson (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From Osgoode Hall School of Law:

Professor James C. Hathaway, Director, Refugee Law Research Unit;

Professor William H. Angus, York University.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(88)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the City of Windsor:

Mr. David Cassivi, Alderman.

From the Convention & Visitors Bureau of Windsor Essex County & Pelee Island:

Mr. Sergio Grando, General Manager.

From the Transit-Windsor:

Mr. Robert Coghill, General Manager and Secretary Treasurer.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 MARS 1988
(88)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Lewis, Neiman et Robertson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

De Osgoode Hall School of Law:

Professeur James C. Hathaway, directeur, Unité de recherche sur la loi des réfugiés;

Professeur William H. Angus, Université York.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(88)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Members du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

De la Ville de Windsor:

M. David Cassivi, échevin.

Du Convention and Visitors Bureau of Windsor Essex County and Pelee Island:

M. Sergio Grando, directeur général.

De Transit-Windsor:

M. Robert Coghill, directeur général et secrétaire-trésorier.

From the Boblo Island:

Mr. Daniel Aylward, General Manager.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

It was—

Agreed, That the letters from Anderson Bus & Tour dated January 23, 1988, AutoClub & Travel Agency dated March 14, 1988, Township of Pelee dated March 11, 1988 and Kirby Tours dated March 11, 1988 be printed as appendices to these day's proceedings (*see Issue 66, appendices A, B, C and D*).

It was—

Agreed, That the letter dated February 25, 1988 from the Honourable Benoît Bouchard to Mr. Steven W. Langdon, M.P. be filed as an exhibit.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

De Boblo Island:

M. Daniel Aylward, directeur général.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

Il est convenu que les lettres de l'*Anderson Bus and Tour*, en date du 23 janvier 1988, l'*AutoClub and Travel Agency*, en date du 14 mars 1988, du comté de Pelee, en date du 11 mars 1988, et de *Kirby Tours*, en date du 11 mars 1988, soient jointes en annexe aux délibérations de ce jour (*voir Fascicule 66, annexes A, B, C et D*).

Il est convenu que la lettre en date du 25 février 1988 de l'honorable Benoît Bouchard à M. Steven W. Langdon, député, soit remise à titre de pièce justificative.

À 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 15, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 11 a.m.to give consideration to the bill and to give consideration to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us again this morning Professor James Hathaway and Professor William H. Angus from Osgoode Hall School of Law.

I understand that the witnesses are going to speak briefly on Bill C-84, and then will deal with Bill C-55, or in the reverse order, as they wish.

Professor William H. Angus, Osgoode Hall School of Law: Thank you, Madam Chairman. We, of course, came this morning principally to speak on Bill C-55, which we understand is the matter before the committee, but we are prepared to briefly comment on Bill C-84, which was the subject matter of our last visit.

I understand that the committee's concerns relate to the search and seizure provisions in particular and their validity in terms of the Charter of Rights and Freedoms.

When we appeared before you on the last occasion we did refer specifically to the search and seizure provisions. That is recorded in my testimony before this committee on October 8, 1987 at page 32:9. Our concern was related to the Supreme Court of Canada case of *Hunter v. Southam Press*. Mr. Paul Copeland had spoken to the committee the two days prior to our appearance. It was our view at that time that the language used in the Southam Press case was challenged and set aside. It was very similar to the language used in Bill C-84, the word "may" having been used. The Supreme Court of Canada said that that was a very low standard and would not be acceptable under the provisions of section 8 of the Charter of Rights and Freedoms and that there needed to be "probable grounds" in the circumstances, not just broad language such as the word "may", which would permit on the basis of suspicion "fishing expeditions of considerable latitude" to use the words of the Supreme Court of Canada.

We are not aware of a legal opinion from the Department of Justice as to the Southam case and how the provisions of Bill C-84 on search and seizure could overcome the objections or concerns of the Supreme Court of Canada which set aside similar provisions in *Hunter v. Southam Press*. In our view, *Hunter v. Southam Press* was quite explicit on the matter of searches and seizures. Therefore, we were of the view that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi de même que la motion du sénateur Nurgitz en date du 11 février 1988 et le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 portant sur certains amendements du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir de nouveau ce matin MM. James Hathaway et William H. Angus de la faculté de droit *Osgoode Hall*.

Ces messieurs vont nous parler brièvement du projet de loi C-84 et ensuite du projet de loi C-55, ou inversement, à leur gré.

M. William H. Angus, de la Faculté de droit Osgoode Hall: Je vous remercie, madame la présidente. Nous parlerons principalement du projet de loi C-55, dont le Comité a entrepris l'étude, mais nous parlerons aussi brièvement du projet de loi C-84 qui était le sujet de notre dernière visite.

Je crois savoir que les préoccupations du Comité concernent en particulier les dispositions relatives aux perquisitions et aux saisies et leur conformité avec la Charte des droits et libertés.

Lorsque nous avons comparu devant vous la dernière fois, nous avons parlé particulièrement des dispostions portant sur les perquisitions et les saisies. Cette mention est consignée dans mon témoignage au Comité, le 8 octobre 1987, à la page 32:9. Nous avons alors mentionné notre crainte par rapport aux jugements de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Hunter c. Southam Press. M. Paul Copeland a comparu devant vous deux jours avant nous. Nous étions d'avis alors que les termes utilisés dans l'affaire de la Southam Press avait été constestés et rejetés. Ils étaient très semblables au libellé du projet de loi C-84 (version anglaise) qui fait usage du mot «may» (peut). La Cour suprême du Canada avait indiqué que ce terme représentait un niveau d'exigence très faible qui ne serait pas acceptable en vertu des dispositions de l'article 8 de la Charte des droits et libertés, qu'il devrait y avoir des motifs probables dans les circonstances, non pas simplement l'utilisation d'un terme vague comme «may» «(peut)» qui permettrait, au moindre soupçon, la tenue d'interrogatoires à l'aveuglette de grande envergure.

Nous ne savons pas ce qu'a eu à dire le ministère de la Justice dans l'affaire Southam Press, ni comment les dispositions du projet de loi C-84 sur la perquisition et la saisie pourrait contrer les objections ou les préoccupations de la Cour suprême du Canada qui a rejeté des dispositions semblables dans l'affaire Hunter c. Southam Press. À notre avis, le jugement dans cette affaire a été très explicite sur la question des

[*Text*]

those provisions in Bill C-84 were, indeed, very suspect in terms of a Charter challenge based on the Supreme Court of Canada decision in *Hunter v. Southam Press*.

I think that capsules our view. We would hold to that view today.

That concludes what I can say briefly, Madam Chairman, on the issue of search and seizure found in Bill C-84.

Senator Buckwold: Do I gather from that the witnesses feel that this would not stand up in court?

Professor Angus: Yes.

The Chairman: I think that an amendment to that proposed section was made and accepted.

Professor Angus: That may be the case. Then what I said related to our position in October. I am really not in a position to comment on the amendment because I was given no notice that the committee was going to address that issue whatsoever.

Your question, then, is whether the amendment is subject to a challenge. I really cannot say because while coming up here today we did not look at Bill C-84.

The Chairman: Then we can proceed to Bill C-55.

Professor Angus: Thank you, Madam Chairman.

Turning then to Bill C-55, may I say that it is not our intention today to propose that the basic structure of Bill C-55 be set aside. That would involve a complete redrafting of the proposed legislation. It seems to us that we have gone too far along the road at this stage to come in with an entirely new proposal. I should say, however, that the two of us do not favour, and did not favour, the present proposal with a screening process in an inquiry hearing, and then the prospect of going or not to a Refugee Division, a two-stage process of that nature. We preferred another option which had been proposed by Rabbi Plaut in the three alternatives that he presented.

Having said that, we are going to direct our remarks to the provisions of Bill C-55, and some of the issues raised therein which we think this committee might move to amend within the basic structural framework of Bill C-55. We think that amendments such as we propose would help very much to produce a better piece of legislation in the end.

If I could refer you to my remarks in the orange-coloured brief which has been distributed, and in particular to page 2, where I deal with my specific comments.

I refer in the proposed section 4(2.1), which is clause 3 of Bill C-55, to the word "lawfully" which appears on line 5. This particular provision reads the same as it did in the old act. This has not been removed, and that presents a problem because under the old act there could be no refugee claimant, even one who had been found to have been a Convention refugee, or to be a Convention refugee, who could be lawfully in Canada

[*Traduction*]

perquisitions et des saisies. Par conséquent, nous étions d'avis que ces dispositions du projet de loi C-84 étaient, de toute évidence, très susceptibles de faire l'objet d'une contestation en vertu de la Charte, contestation fondée sur la décision de la Cour suprême dans l'affaire Hunter c. Southam Press.

Je crois que cela résume notre point de vue. Nous sommes toujours de cet avis aujourd'hui.

C'est tout ce que j'ai à dire, madame la présidente, sur la question des perquisitions et des saisies que l'on trouve dans le projet de loi C-84.

Le sénateur Buckwold: Dois-je en conclure que les témoins sont d'avis que ces dispositions ne passeraient pas l'épreuve des tribunaux?

M. Angus: Oui.

La présidente: Je crois qu'une modification de cet article a été proposée et acceptée.

M. Angus: C'est possible. Ce que j'ai alors dit était lié à notre position du mois d'octobre. Je ne suis pas vraiment en mesure de faire des observations sur la modification parce que je n'ai pas été avisé que le Comité s'intéressait à cette question.

Votre question est alors si la modification est susceptible de faire l'objet de contestations au justice. Je ne peux pas vraiment me prononcer parce qu'avant de venir aujourd'hui nous n'avons pas examiné le projet de loi C-84.

La présidente: Nous pouvons donc passer au projet de loi C-55.

M. Angus: Merci, madame la présidente.

Passons donc au projet de loi C-55. J'aimerais d'abord préciser que nous n'avons pas l'intention aujourd'hui de proposer la suppression des fondements du projet de loi, car cela exigerait une refonte en profondeur. Il nous semble que nous avons atteint un point où il est impossible de présenter un projet de loi complètement nouveau. J'aimerais souligner toutefois que mon collègue et moi-même ne sommes pas en faveur, et ne l'avons jamais été, de l'actuelle proposition comprenant un processus de sélection au cours des audiences, suivi ou non de la possibilité de comparution devant la section du statut, soit un processus en deux étapes. Nous préférions une autre option, soit l'une des trois possibilités proposés par le rabbin Plaut.

Cela étant dit, nous allons nous concentrer sur certaines dispositions du projet de loi et sur certaines questions qu'il soulève et que le Comité pourrait modifier dans le cadre général du projet de loi. Nous sommes d'avis que les amendements que nous proposerons pourraient contribuer à son amélioration.

Je vous prierais de vous reporter aux observations que j'ai faites dans le mémoire de couleur orange qui vous a été distribué, et en particulier à la page 2 où figurent mes observations.

Je mentionne le mot «légalement» qui paraît à la cinquième ligne du paragraphe 4(2.1), qui figure à l'article 3 du projet de loi C-55. Cette disposition de l'ancienne loi n'a pas été modifiée. Le fait qu'elle n'ait pas été supprimée fait problème parce qu'en vertu de l'ancienne loi aucun demandeur de statut, ni même une personne reconnue comme réfugié au sens de la Convention ou l'ayant été, ne peut demeurer légalement au

[*Text*]

until the minister had so recognized that person, ordinarily by granting that Convention refugee claimant a minister's permit, having succeeded in the refugee claim.

Now under the act there are a few exceptional situations where a person can be lawfully in Canada, as a student, or employed, or in other circumstances where one can make a claim and still have lawful status in Canada. The point is that having been found successfully to be a convention refugee does not confer a lawful status on one in Canada. On the contrary, one does not have that lawful status unless the minister issues a minister's permit. The result is that a person has no right to remain in Canada. The Federal Court of Appeal in two cases which I mentioned, Boun-Leau and Dmitrovic, has so decided. The Hardayal case says that a minister's permit is fragile and can be cancelled at any time, just as it can be issued at any time by the minister or his representative. Therefore, we have some concern that this provision remain in proposed subsection 4(2.1).

Later in Bill C-55, proposed section 48.04 provides that someone found to be a successful refugee claimant can be considered for landing on application by an immigration officer. Therefore, we think that the intention of Parliament is to process a successsful convention refugee claimant even though he or she may not be "lawfully" in Canada. There may well be a gap in the amount of time between the point at which the Convention refugee claimant has been so found and the initiation of the process to become landed, unless, again, he or she is issued a ministerial permit, which would enable that person to be lawfully in Canada.

Later, in proposed sections 48.06 and 48.07, there is reference to a Convention refugee as defined in subsection 4(2.1), but it may be that in those instances, the person will not have been lawfully in Canada. Oddly enough, the way subsection 4(2.1) is drafted, it would appear that there was some concern that successful refugee claimants be permitted to remain in Canada, but the insertion of this word "lawfully" produces the exact opposite result. Therefore, we propose, as is suggested at the bottom of page 2, that the word "lawfully" simply be dropped from subsection 4(2.1). Then we will not have an apparent conflict between that and the provisions of proposed section 48.04, nor will we have the difficulty raised by the Boun-Leau and Dmitrovic cases. That is a rather difficult point of law based on Federal Court of Appeal cases. Senators may or may not have heard of this problem before in other representations, but I commend it for your consideration. I think it is the type of amendment that would avoid an apparent conflict in the act. Since subsection 4(2.1) is listed in the general principles section of the act, there is some concern that it might prevail in the consideration of later provisions of the act. As matters stand now, if the minister does not issue a permit, he or she could effectively block the landing of a person and have that person removed before he can become a landed immigrant. That is my first point. It is a rather technical one but it does have substantial practical implications.

[*Traduction*]

Canada jusqu'à ce que le ministre ait reconnu, généralement au moyen d'un permis remis par lui au demandeur, que le demandeur a obtenu le statut de réfugié.

Maintenant, selon la loi, il existe quelques situations exceptionnelles en vertu desquelles une personne peut demeurer légalement au Canada en qualité d'étudiant, d'employé ou autre, tout en ayant la possibilité de présenter une demande. Le problème est que le fait d'avoir obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention ne confère pas au demandeur le droit de demeurer légalement au Canada. Au contraire, personne ne peut jouir de ce droit à moins que le ministre ne lui ait remis un permis à cet effet. Il en résulte que le demandeur n'a aucun droit de se trouver au Canada. La Cour d'appel fédérale en a décidé ainsi dans les deux affaires que j'ai mentionnées, soit Boun-Leau et Dmitrovic. La Cour a statué dans l'affaire Hardayal, que le permis ministériel est précaire en ce sens qu'il peut être annulé en tout temps, tout comme de tels permis peuvent être émis en tout temps par le ministre ou son représentant. En conséquence, nous nous préoccupons du fait que cette disposition ne soit pas supprimée de l'alinéa 4(2.1) du projet de loi.

Par ailleurs, l'article 48.04 prévoit que la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention est définitivement reconnu peut demander le droit d'établissement à un agent d'immigration. On voit donc que l'intention du Parlement est d'examiner le droit d'établissement d'une personne à qui le statut de réfugié a été reconnu même si cette personne se trouve ou non «légalement» au Canada. Il peut très bien y avoir un délai entre le moment où l'on reconnaît une personne comme réfugié au sens de la Convention et le début du processus d'établissement à moins, encore une fois, que le ministre n'ait émis un permis qui permettrait à l'intéressé de demeurer légalement au Canada.

Un peu plus loin, aux articles 48.06 et 48.07, il est fait mention du statut de réfugié au sens de la Convention aux termes du paragraphe 4(2.1), mais il se peut que dans ce cas, le demandeur ne se serait pas trouvé légalement au Canada. Étrangement, selon le libellé du paragraphe 4(2.1), il semblerait que l'on craignait que des personnes reconnues comme réfugiés aient le droit de demeurer au Canada, mais l'insertion du mot «légalement» produit exactement l'effet contraire. Par conséquent, nous proposons, comme il est suggéré au bas de la page 2, que le mot «légalement» soit supprimé du paragraphe 4(2.1). On évitera ainsi le conflit apparent entre ce paragraphe et les dispositions de l'article 48.04 du projet de loi de même que la difficulté soulevée par les affaires Boun-Leau et Dmitrovic. Il s'agit d'un point de droit plutôt difficile fondé sur les affaires entendues par la Cour d'appel fédérale. Personne ne vous a peut-être fait mention de ce problème jusqu'à maintenant, mais j'aimerais le soumettre à votre examen. Je crois qu'il s'agit d'un amendement qui éviterait un apparent conflit dans la loi. Étant donné que le paragraphe 4(2.1) fait partie des principes généraux de la Loi, il se pourrait qu'il prédomine à l'avenir lors de l'examen de nouvelles dispositions de la loi. À l'heure actuelle, si le ministre n'émet pas de permis, il pourrait ce faisant empêcher l'établissement d'un demandeur et entraîner l'expulsion de cette personne avant qu'elle devienne immigrant reçu. C'est mon premier point. C'est une question un peu

[*Text*]

Turning to page 3 on the conduct of inquiries, proposed subsection 30(2) in clause 10 of the bill provides for counsel but is limited to "such cases as are prescribed" by the immigration regulations. We do not know what those circumstances might be. One will have to wait until the dafting of the regulations for that information. It is our contention that counsel should be afforded to all needy refugee claimants in inquiry proceedings. We do not feel they should be limited to an unknown group until the regulations have been passed. The inquiry proceeding is going to be complex; there are difficult legal issues at stake. The person making a refugee claim will have arrived very recently, will not know the issues and will not have a great deal of time to prepare for them. That is why we feel that the provision of counsel is essential in these circumstances. Without counsel in this inquiry, it is our view that successful challenges could be made under section 7 of the Charter. Therefore, the amendment proposed for your consideration is the removal of language which limits the situation to those prescribed by the regulations, so that counsel will be provided in all cases where need is established. I would think that that would be in many of the situations contemplated.

Turn, then, to page 4 and proposed subsection 45(4) of clause 15 of the bill, which deals with temporary exclusion at the U.S. border. There are already provisions in place whereby a person may be directed back to the United States until an adjudicator or a refugee division officer can hear the case. Of course, one does not know what is going to happen to that person who has been turned back. There is concern that there may be a breach of the Convention if the United States should send that person back to a persecuting country. There is also some ambiguity about the word "direct". What does that word mean? Is it enforceable? What sanction is to apply if the person says that he does not wish to go back to the United States because the Americans may return him to a persecuting country? It is our view that this clause should be deleted in its entirety. We should not send these people back to the United States, where they may be at risk. We simply wish to retain those persons in Canada until the screening inquiry can be held.

My colleague, Professor Hathaway, will direct most of his presentation to access criteria and credibility, which are key to the screening inquiry. I do not propose to say any more with respect to them except that I agree with his comments.

Turn to page 5 of my brief on paragraphs 51(1)(*a*) and (*b*) of clause 17 of the bill, which have to do with a period of 24 hours in which to make a request to exercise a right of appeal or to commence a section 18 or 28 application under the Federal Court Act. Twenty-four hours is, indeed, a very short time, and I think it is too short to survive a section 7 Charter challenge. That may depend, to some extent, on the circumstances, but there is considerable doubt on that issue. One may

[*Traduction*]

technique, mais qui comporte de nombreuses implications d'ordre pratique.

À la page 3, qui traite des enquêtes, le paragraphe 30(2), qui se trouve à l'article 9 du projet de loi, prévoit le recours à un conseil, conseil qui se limite toutefois aux «cas réglementaires». Nous ne savons pas en quoi consistent ces cas dits réglementaires. Il nous faudra attendre la rédaction de ces règlements pour le savoir. Nous sommes d'avis toutefois qu'il faudrait accorder les services d'un conseil à tous les demandeurs du statut de réfugié qui en ont besoin lors d'une enquête. Nous ne croyons pas qu'un tel recours devrait être limité à un groupe indéterminé jusqu'à ce que les règlements soient adoptés. La procédure d'enquête sera complexe: il faudra résoudre de difficiles questions d'ordre juridique. La personne qui revendiquera le statut de réfugié sera arrivée au Canada très récemment, ne connaîtra pas les aspects du problème et n'aura guère eu le temps de se préparer. C'est pourquoi nous croyons essentiel le recours à un conseil dans ces circonstances. Si le recours à un conseil pendant l'enquête leur était refusé, nous croyons que les intéressés pourraient contester avec succès, en vertu de l'article 7 de la Charte, les décisions prises dans leur cas. Par conséquent, l'amendement que nous vous proposons est de supprimer les dispositions qui limitent les possibilités aux situations décrites dans les règlements afin qu'un avocat soit fourni dans tous les cas où il est démontré qu'il est nécessaire. Je serais porté à penser que cette solution serait envisagée dans bien des cas.

Passons maintenant à la page 4 et au nouveau paragraphe 45(4) que l'on trouve à l'article 15 du projet de loi et qui cocerne le refoulement temporaire à la frontière américaine. Il existe maintenant des dispositions en vertu desquelles une personne peut être renvoyée aux États-Unis jusqu'à ce que l'arbitre ou un membre de la section du statut puisse entendre l'affaire. Bien sûr, nul ne sait ce qu'il adviendra de cette personne si elle est refoulée. On craint qu'il n'y ait infraction à la Convention si les États-Unis devaient renvoyer cette personne dans un pays où elle risque d'être persécutée. Le terme «direct», dans la version anglaise, est en outre quelque peu ambigu. Que signifie-t-il? A-t-il force exécutoire? Quelle sanction s'appliquerait si la personne refusait de retourner aux États-Unis parce que ces derniers pourraient la renvoyer dans un pays de persécution? Nous sommes d'avis que cette disposition devrait être entièrement supprimée. Nous ne devrions pas renvoyer des personnes aux États-Unis où elles pourraient être en danger. Il serait plus approprié qu'elles demeurent au Canada jusqu'à la tenue d'une enquête de sélection.

Mon collègue, M. Hathaway, parlera en particulier des critères d'accessibilité et de la crédibilité qui sont des éléments clé de l'enquête de sélection. Je n'en dirai pas plus long sauf que je suis d'accord avec ses idées.

Passons maintenant à la page 5 de mon mémoire qui porte sur les alinéas 51(1)*a*) et *b*) que l'on trouve à l'article 17 du projet de loi et qui concernent la période de vingt-quatre heures pendant laquelle un demandeur de statut peut exercer son droit d'appel ou produire une demande d'autorisation d'introduire une instance aux termes des articles 18 ou 28 de la Loi sur la cour fédérale. Un délai de vingt-quatre heures constitue une période beaucoup trop courte, trop courte dans tous les cas

[*Text*]

agree or disagree on the length of time, but I propose a 72-hour period. This essentially provides three days in which to do those things. It is a relatively minor point, but I think this matter may be of considerable importance to those who do not succeed in terms of pursuing the avenues of appeal or judicial review that would be open to them if they get in on time.

I would like to now turn to page 6 of my presentation. The two matters set forth there both relate to the reconstitution or establishment of the new board. The chairman, under the old act, was appointed for a period of up to ten years. That has been reduced to seven years. The members, likewise, could be appointed for a period of up to ten years. In the new legislation, that has been reduced to five years.

There has been a downgrading in terms of the period of possible tenure to be afforded to both the chair and the board members. In my view, this is a step backwards in terms of attracting the most highly qualified persons to the newly constituted board and to providing them with some security in terms of the independence of their decision making.

I would commend to you the restoration of the possible ten year terms, which exist under the present act, as a more desireable term than the shorter periods proposed in Bill C-55.

Senator Buckwold: Do you have any knowledge as to why the ten-year term was reduced to seven years?

Professor Angus: No, I do not have any knowledge of that. When I made this point before the House of Commons committee, I do not recall there being any response at that time.

Perhaps Professor Hathaway has some information.

Professor James Hathaway, Osgoode Hall School of Law: I do not recall this having been a matter of discussion during our testimony.

Professor Angus: We do not recall.

Senator Buckwold: There must be some reason why they would do that.

The Chairman: We will ask the minister.

Professor Angus: Madam Chairman, I would like to proceed to page 7. I am proceeding fairly rapidly through my presentation, but that will permit you to ask questions.

Subsection 63(3) of the proposed legislation, which is clause 18 in the bill, inserts what is called a qualification as to the minimum number of members who can be lawyers. Being a lawyer and a law professor myself, I feel a little discomfited, I suppose, to suggest that perhaps lawyers may be necessary to the proceedings. However, in view of the very difficult legal questions which are going to be faced by the Refugee Division—this applies only to the Refugee Division—in applying

[*Traduction*]

pour survivre à une contestation en vertu de l'article 7 de la Charte. Cela peut dépendre, dans une certaine mesure, des circonstances, mais j'en doute fort. On peut être d'accord ou non sur la durée du délai, mais je propose une période de soixante-douze heures. Les demandeurs auraient ainsi trois jours pour s'exécuter. C'est une question relativement mineure, mais je crois que la durée de la période peut se révéler d'une importance considérable pour les personnes qui n'auraient pas gain de cause dans leurs tentatives visant à amorcer les procédures d'appel ou judiciaires auxquelles elles auraient eu droit si elles avaient pu en faire la demande à temps.

J'aimerais maintenant passer à la page 6 de mon mémoire. Les deux questions qui y sont traitées concernent toutes deux la reconstitution ou la mise sur pied de la nouvelle Commission. En vertu de l'ancienne loi, le président était nommé pour une période maximale de 10 ans. Cette période a été réduite à sept ans. De même, les membres de la Commission pouvaient être nommés pour une période maximale de dix ans. Dans le projet de loi, cette période a été réduite à cinq ans.

La durée maximale du mandat du président et des membres de la Commission a été réduite. À mon avis, cette mesure constitue un pas en arrière en ce sens que l'on ne pourra attirer les personnes les plus qualifiées à la nouvelle Commission et que l'on ne pourra leur garantir une certaine indépendance dans la prise de décisions.

Je proposerais donc que l'on rétablisse le mandat de dix ans, comme le prévoit l'actuelle loi, puisqu'il représente une meilleure option que les plus courtes périodes proposées dans le projet de loi C-55.

Le sénateur Buckwold: Savez-vous pourquoi la période de dix ans a été réduite à sept ans?

M. Angus: Non, je ne le sais pas. Lorsque j'ai soulevé ce point devant le Comité de la Chambre des communes, je ne me souviens pas avoir reçu de réponse à ce sujet.

Peut-être que M. Hathaway possède des renseignements en la matière.

M. James Hathaway, de la Faculté de droit Osgoode Hall: Je ne crois pas que cette question ait été discutée lors de notre comparution.

M. Angus: Nous ne croyons donc pas.

Le sénateur Buckwold: Il doit y avoir une raison pour cette réduction.

La présidente: Nous demanderons au ministre.

M. Angus: Madame la présidente, j'aimerais maintenant passer à la page 7. Si je passe rapidement d'une page à l'autre, c'est pour vous permettre de poser des questions.

Le paragraphe 63(3) du projet de loi, qui se trouve à l'article 18 dudit projet de loi, comporte une exigence sur le nombre minimal de membres qui doivent être des avocats. Comme je suis moi-même avocat et professeur de droit, je me sens un peu gêné de dire que des avocats sont peut-être nécessaires aux procédures. Cependant, compte tenu des questions juridiques très complexes que devra résoudre la section du statut—cela s'applique seulement à la section du statut—dans l'application

[*Text*]

the definition of the Convention refugee, I would suggest to you that 10 per cent may be on the low side.

There will be at least two members sitting in the hearings. One would think that in most situations, if not all, some legal expertise would be very helpful. To have a provision which could reduce the members to a minimum of 10 per cent, I suggest, is too limiting and narrow. Therefore, I would propose 33 per cent or one-third of the members.

Again, this is a matter of judgment as to what percentage should have legal qualifications. You may wish to discuss and differ in this respect, but I suggest at least one in three, which would not be majority and would not be overly solicitous of lawyers and legal expertise in the Refugee Division.

On page 8 of my presentation, I turn to the Convention refugee determination division, known as the Refugee Division throughout Bill C-55.

Whereas the Immigration Appeal Board under the old act was a court of record and, indeed, the new appeal division continues to be a court of record, the Refugee Division under the proposed new legislation of Bill C-55 is not made a court of record. As a result, it may well be that it lacks the jurisdiction to consider Charter issues raised by litigants before it.

There has already been some litigation on the competence of administrative tribunals that are not courts of record to consider Charter issues. The litigation on this issue is divided. The Federal Court of Appeal, indeed, has split on the issue in different cases, and the Trial Division similarly presents an unclear picture. Even though the tribunal may not be a section 24 court of record, if the proceeding before it is invalid on Charter grounds, how can the administrative body proceed without jurisdiction in this situation?

That is a touchy legal question, and the result or what will be the result in terms of the litigation probably will require the Supreme Court of Canada to consider the matter. It seems to me that it would be preferable to make the Refugee Division a court of record. That would ensure they would have Charter jurisdiction to consider the Charter matters addressed to them. Therefore, the proposed amendment is to that effect, that, like the Appeal Division, the Refugee Division be a court of record, and clearly it will then have Charter jurisdiction.

Next, I would like to suggest to you that in the proposed subsection 71(1) in clause 19 of Bill C-55 there be a right to counsel which is unfettered.

At the present time this section provides that a person may provide counsel at his or her own expense before the Refugee Division, but does not cover needy claimants.

Before the screening inquiry, you will recall that the minister may provide, if the regulations so permit, counsel to parties before it. I have suggested that all needy parties before the screening inquiry should have the right to counsel. Before the Refugee Division there is no right to counsel comparable to

[*Traduction*]

de la définition de réfugié au sens de la Convention, j'estime que 10 p. 100 pourraient ne pas être suffisants.

Deux membres au moins de la section siégeront aux audiences. On croirait que dans la plupart des situations, sinon toutes, il serait fort utile de pouvoir compter sur des experts-conseil en matière juridique. Qu'une disposition limite la composition de la section à 10 p. 100 d'avocats est trop restrictive et étroite à mon avis. Par conséquent, je proposerais 33 p. 100 ou un tiers des membres.

Encore une fois c'est une question de jugement que de déterminer quel pourcentage devrait avoir une formation juridique. Vous ne serez peut-être pas de cet avis et voudrez peut-être en discuter, mais je propose qu'au moins un membre sur trois soit avocat, ce qui ne serait pas la majorité et ne serait pas faire un recours excessif aux avocats et à des conseillers juridiques dans la section du statut.

À la page 8 de ma présentation, je traite de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui est connue sous le nom de section du statut dans tout le projet de loi C-55.

Alors que Commission d'appel de l'immigration était un tribunal d'archives en vertu de l'ancienne loi et que la nouvelle section d'appel continue d'être un tribunal d'archives, la section du statut de réfugié, en vertu du projet de loi C-55, ne l'est pas. Il pourrait en résulter qu'elle n'aurait pas la compétence voulue pour juger les revendications en vertu de la Charte soulevées par des demandeurs de statut.

On a déjà contesté la compétence des tribunaux administratifs qui ne sont pas des tribunaux d'archives pour connaître des affaires portant sur la Charte des droits. Cette question fait l'objet d'un litige. La Cour fédérale d'appel s'est divisée sur cette question dans des affaires différentes et la section d'appel présente une image semblable. Même si le tribunal peut ne pas être un tribunal d'archives en vertu de l'article 24, si la question qu'il doit juger est invalide en vertu de la Charte, comment un tribunal administratif pourrait-il procéder dans cette situation sans avoir compétence en la matière?

C'est une question juridique délicate et les litiges qui en résulteront nécessiteront probablement l'intervention de la Cour suprême du Canada. Il me semble qu'il serait préférable de faire de la section du statut de réfugié un tribunal d'archives. Cela lui garantirait la compétence nécessaire pour juger les litiges en vertu de la Charte dont elle sera saisie. Je propose donc que la section du statut de réfugié soit, comme la section d'appel, un tribunal d'archives de sorte qu'elle aura compétence en matière de droits et libertés.

Ensuite, je propose que l'on ajoute un droit de conseil sans restrictions au paragraphe 71(1) du projet de loi, à l'article 19.

À l'heure actuelle, cet article prévoit qu'une personne peut se faire représenter, à ses frais, par un avocat ou un mandataire devant la section du statut, mais ne prévoit aucune disposition pour les demandeurs dans le besoin.

Avant l'enquête, vous vous rappellerez que le ministre peut, si les règlements le permettent, offrir les services d'un avocat aux parties. J'ai suggéré que toutes les personnes puissent au besoin se prévaloir de ce droit qui n'existe d'ailleurs plus lorsque le dossier de la personne est déféré à la section du statut.

[*Text*]

that before the screening inquiry. In other words, a person may have counsel before the screening inquiry, succeed in terms of being able to go before the Refugee Division, and then be deprived of that very counsel who represented them at the screening inquiry. I find this somewhat anamolous and difficult to rationalize why it is thought that a person before the screening inquiry should be entitled to counsel, as the regulations prescribe, but not before the Refugee Division.

There seems to be an inconsistency, and the need would seem to be similar in both cases. Therefore, I commend to you the proposed amendment set forth on page 9, a provision similar to that which I propose for the screening inquiry, that needy persons be entitled to a lawyer in the Refugee Division hearing at the expense of the minister.

Lastly, we come to a heading called "Applications and Appeals to the Federal Court." That heading might more appropriately be the lack of applications and appeals to the Federal Court in that the thrust of the provisions is to remove the prospect for judicial review and the right of appeal. Of course, one does not have an absolute right of appeal. One gets an appeal only if conferred by statute. The thrust of these provisions in Bill C-55 is to permit leave to appeal only.

First, section 83.1(1) of clause 19 refers to the bringing of judicial review in the Federal Court.

Here it strikes me as somewhat surprising and novel that there should be an attempt to limit what is known as judicial review, compared to an appeal. Appeal is conferred by right; judicial review is the time-honoured manner by which individuals may have their matter brought before the superior courts of the land. This goes back centuries in legal history to our English common law origins. One brought the prerogative writs of *certiorari*, prohibition, *mandamus* and others in the superior courts to have the matter reviewed by the court, notwithstanding the lack of an appeal. So this is a remedy that has been with us for centuries and is one which in the last 150 years legislatures, and even before that parliaments and legislatures occasionally have tried to remove and prevent. But the courts have been vigilant to protect their time-honoured jurisdiction to review matters by this method as distinguished from appeals.

I have not seen a provision which makes judicial review, this time-honoured route, subject to leave. Normally, the idea of judicial review is that you are entitled to get before a judge of the superior court. Now there may be precedents, but I am unaware of them. I think it quite extraordinary, however, that there should be an attempt to limit the historical and traditional right to judicial review before the courts. I think you will find that the courts will resist this encroachment; they will invoke the Charter in section 7 and will find a way to defeat this provision. I think it is unwise to insert it. It will make for extensive litigation and is, to my mind, the most offensive of these provisions to attempt to limit judicial review and appeals.

[*Traduction*]

En d'autres mots, une personne peut, lorsque les règlements le permettent, bénéficier des services d'un avocat pour l'enquête de sélection, réussir à franchir cette étape et se retrouver ensuite devant la section du statut et être privée des services de l'avocat qui l'a représentée lors de l'enquête. Cette situation est selon moi quelque peu étrange et difficile à expliquer.

Il semble y avoir là une incohérence puisque les besoins me paraissent similaires dans les deux cas. Par conséquent, je vous recommande d'inclure à l'amendement proposé à la page 9 une disposition similaire à celle proposée pour l'enquête de sélection, c'est-à-dire que les personnes aient le droit d'avoir recours au besoin aux services d'un avocat lors de leur audience devant la section du statut, et ce, aux frais du ministre.

Enfin, nous en venons à la partie intitulée «Demandes et appels à la Cour fédérale». La limitation des demandes et appels à la Cour fédérale constituerait peut-être un titre plus approprié pour cette partie puisque ces dispositions visent à restreindre le plus possible les droits des demandeurs en matière de révision judiciaire et d'appel. Bien sûr, ce droit d'appel n'est pas absolu. Il faut qu'il soit conféré par la loi. Ces dispositions du projet de loi C-55 ne visent qu'à permettre de demander l'autorisation de porter les diverses décisions en appel.

Premièrement, le paragraphe 83.1(1) de l'article 19 ne traite que de l'introduction d'une instance auprès de la Cour fédérale.

Je trouve quelque peu surprenant et nouveau que l'on tente de limiter ce que l'on appelle la révision judiciaire par rapport aux possibilités en matière d'appel. L'appel est un droit tandis que la révision judiciaire est l'option qu'ont toujours eue les personnes de présenter leur dossier aux cours supérieures du pays. Cela remonte aux origines du droit coutumier et jurisprudentiel anglais. Ainsi, on a permis aux tribunaux supérieurs d'émettre des brefs de *certiorary*, de probibition, de *mandamus* et d'autres pour permettre au tribunal d'examiner la question en litige, qu'il y ait droit d'appel ou non. Il s'agit donc d'une procédure qui existe depuis des siècles. D'ailleurs, les législatures et même les parlements ont de temps à autre tenté d'éliminer cette possibilité. Les tribunaux ont toutefois été vigilants et ont protégé ce pouvoir qu'ils ont toujours eu d'examiner des questions de cette façon plutôt que par le truchement d'appels.

Je n'ai jamais vu une disposition qui soumet cet examen judiciaire à l'obtention d'une autorisation d'un tribunal. Normalement, cette option de la révision judiciaire vous permet de vous présenter devant un juge d'une cour supérieure. Il se peut maintenant qu'il y ait des précédents, mais je ne les connais pas. Je crois toutefois qu'il est inusité que l'on tente de limiter ce droit historique et traditionnel. Je pense que les tribunaux n'accepteront d'ailleurs pas cette atteinte à leurs pouvoirs; ils invoqueront l'article 7 de la Charte et trouveront une façon de contourner cette disposition. On serait donc mal avisé de l'inclure dans le projet de loi. Elle entraînera de nombreux litiges et constitue selon moi la tentative la plus offensante qui ait

[*Text*]

In this respect you will notice, at the bottom of page 10, that the proposed section 83.1(3) excludes a personal appearance in terms of the application for leave for judicial review.

Historically, likewise, lawyers had been permitted to appear on applications for judicial review personally, or the client has with the lawyer as his or her representative. There is specific provision here which says that there may be a non-personal consideration and a denial of an oral opportunity to appear before a judge at this basic initial stage. Therefore, under this legislation a person may never receive an oral hearing whatsoever in the courts. Once again, this is inviting a Charter challenge and an intervention of the courts to say, "No; at least at this initial stage of initiating judicial review you should have your day in court orally." Therefore, I propose that that section be deleted.

Proceeding next to the provision for no appeal from a decision of the Federal Court Trial Division or the Federal Court of Appeal on a refusal of an application for leave, there has been litigation in the Supreme Court of Canada on this question. This is a standard privative clause to prevent even an appeal on a denial of an application for leave to appeal, which goes quite far. I think the courts may have something to say about this, again, because it is a privative clause excluding consideration by an appellate court. Therefore, I suggest that that provision should be reversed.

In fact, the scope of review by an appellate court reviewing refusal of application for leave is relatively limited any way; it does not open up the matter on the merits. Therefore, I see no reason why there should be an attempt to exclude an appeal on a denial or refusal of an application for leave.

Next, I will insert mention of section 83.3(1). It is not in my written presentation, which has almost reached an end, but it refers to the situation where from the Refugee Division, there may be application for an appeal to the Federal Court of Appeal. It requires leave, once again, at this stage.

I would point out that at present at least the Federal Court of Appeal rules do not provide for an oral presentation on this application for leave to the Federal Court of Appeal. So it would need to be in writing. You are also limited under the proposed section 83.3(1)(1.1). I believe that was inserted by the minister after the House of Commons hearings, namely, that there can be no consideration of a refusal by the refugee division where they indicate that there is no credible basis for the claim. So that is an even further limitation.

Unfortunately, I neglected to insert written text on section 83.(3)(1) and 83.3(1.1). This is all complex, but there should be a right on an application for leave from the Refugee Division to have an oral hearing before the Federal Court of Appeal. I suggest to you that you might consider inserting the requirement for an oral argument before the Federal Court of Appeal on an application for leave from the Refugee Division. Also, I would be inclined to delete subsection (1.1), which prohibits an application for leave on the no credible claim basis.

[*Traduction*]

jamais été faite pour limiter ce pouvoir en matière de révision judiciaire et d'appel.

À ce sujet, vous remarquerez au bas de la page 10 que le paragraphe 83.1(3) exclut toute comparution en personne lors de l'étude de la demande d'autorisation.

De plus, l'avocat ou le client et son avocat sont habituellement autorisés à comparaître lors de l'étude de la demande d'examen judiciaire. Il s'agit donc ici d'une disposition précise éliminant ce droit à cette étape initiale. Par conséquent, ce projet de loi pourrait refuser à une personne une audience devant un juge. Ici encore, on invite les gens à contester cette loi devant les tribunaux au moyen de la Charte et on pousse les tribunaux à intervenir afin que l'on permette aux citoyens de se faire entendre en personne au moins à cette étape initiale du processus de révision judiciaire. Je propose donc que ce paragraphe soit abandonné.

Concernant la disposition précisant que l'on ne peut en appeler d'une décision de la Division de première instance de la Cour fédérale ou de la Cour d'appel fédérale, des litiges à ce sujet ont été présentés à la Cour suprême du Canada. Il s'agit d'un clause privative standard visant à empêcher un appel à la suite d'un refus d'une autorisation d'en appeler, ce qui n'est pas peu dire. Je crois d'ailleurs que les tribunaux pourraient ici aussi intervenir puisqu'il s'agit d'une clause privative empêchant tout examen par une cour d'appel. Par conséquent, je suggère que cette disposition dise le contraire.

En fait, les pouvoirs d'une cour d'appel sont de toute façon relativement limités dans le cas d'un refus d'une autorisation d'en appeler; ils ne lui permettent même pas de juger du bienfondé de la demande. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi l'on devrait tenter d'interdire d'en appeler dans le cas du rejet d'une demande d'autorisation.

Maintenant, passons au paragraphe 83.3(1). Vous ne trouverez rien à ce sujet dans mon mémoire—qui est d'ailleurs presque terminé—mais cette clause permet d'en appeler des décisions de la section du statut à la Cour d'appel fédérale. Ici encore, on exige l'obtention d'une autorisation à cette étape.

Je signale que les règles de la Cour fédérale d'appel ne lui permettent pas pour le moment d'entendre une présentation orale concernant cette demande d'autorisation d'en appeler. Il faudrait donc que la demande soit exposée par écrit. De plus, les paragraphes 83.3(1) et 83.3(1.1) s'appliquent aussi. Je crois que ces derniers paragraphes ont été ajoutés par le ministre après les audiences du comité de la Chambre afin que l'on ne puisse en appeler d'un refus de la section du statut lorsque la revendication n'a aucun fondement. On limite donc encore davantage les droits en cette matière.

Malheureusement, je ne traite pas dans mon mémoire des paragraphes 83(3)(1) et 83.3(1.1). Il s'agit d'une question très complexe, mais l'on devrait pouvoir demander l'autorisation à la section du statut de comparaître devant la Cour d'appel fédérale. Je vous suggère même d'en faire une condition. De plus, je serais enclin à laisser tomber le paragraphe 83.3(1.1) qui interdit de demander l'autorisation d'en appeler lorsque la revendication n'a aucun fondement.

[*Text*]

Finally, on page 12, section 85.1, clause 19, the provision, which is comparable to the Ernewein case in the Supreme Court of Canada, which provides that there is no appeal from the Federal Court of Appeal on the refusal of an application for leave—to wit, whether the Supreme Court of Canada will go along with being shut out by a privative or exclusionary clause of this nature, is questionable. In my view the Supreme Court of Canada should be given the opportunity to address that issue. I suspect that they will interpret this provision in terms of a Charter argument in favour of their capacity to look at denial or refusal of leave by the Federal Court of Appeal, and, therefore, I would prefer to see the provision deleted.

What you have before you is a sophisticated scheme, if I may call it that, to prevent and exclude individuals from having their rights determined by a court.

In the past there have been abuses of the judicial procedures to delay a final determination of cases. I think that can be covered by less exclusionary or extreme provisions. I think the Application for Leave pe individuals from having their rights determined by a court.

In the past there have been abuses of the judicial procedures to delay a final determination of cases. I think that can be covered by less exclusionary or extreme provisions. I think the Application for Leave provisions are acceptable, not at the Trial Division on judicial review, but before the Federal Court of Appeal. Of course, that is required in the Supreme Court of Canada anyway. I would think that before the Federal Court of Appeal, as against the burden which that court has suffered in terms of load from excessive litigation, that can be relieved by a straightforward Application for Leave to Appeal heard by one judge rather than the three-judge bench. Therefore, the thrust of my proposed amendments is in that direction.

That concludes my presentation, Madam Chairman. Professor Hathaway is now prepared to pick up the very important access issues, unless you would prefer questions at this point.

The Chairman: Thank you, Professor Angus. I think we will hear from Professor Hathaway and then go to questions.

M. Hathaway: Merci, madame la présidente. Je voudrais d'abord expriner notre reconnaissance au comité des affaires juridiques et constitutionnelles pour l'occasion de comparaître encore devant vous ce matin. L'échange que nous avons eu avec vous au sujet du projet de loi C-84 nous a beaucoup plu. Nous espérons aujourd'hui vous encourager d'une façon aussi importante et constructive par rapport au projet de loi C-55 tout comme nous l'avons fait pour le projet de loi C-84.

Unlike the rather broadly-addressed remarks of my colleague, with which I agree and which I adopt as my own, I should like to focus my comments, which you also have before you in the brief, on a very narrow part of the legislation, that being the proposed section 48.01, the access criteria because I believe—and I think most experts will concur with me—that out of all of the problems in Bill C-55 the access criteria are potentially the most devastating, the most devastating not only in terms of compliance with accepted domestic and international legal standards, but I think more importantly the most

[*Traduction*]

Enfin, à la page 12, concernant l'article 85.1 mentionné à l'article 19, qui stipule que l'on ne peut en appeler de la décision de la Cour d'appel fédérale concernant la demande d'autorisation d'appel et qui est comparable à l'affaire Ernewein devant la Cour suprême du Canada, je ne sais pas si celle-ci acceptera de se faire écarter de cette façon par une clause privative établissant ce type d'irrecevabilité. Selon moi, on devrait donner la chance à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur cette question. Je suis d'avis que les juges étudieraient cette disposition à la lumière de la Charte et auraient tendance à s'estimer en mesure d'examiner tout refus de la Cour fédérale d'appel concernant une autorisation d'en appeler. Je préférerais par conséquent que vous abandonniez cette disposition.

Ce que vous avez devant vous, c'est donc un plan complexe—si je peux me permettre de l'appeler ainsi—visant à empêcher les individus de faire reconnaître leurs droits par un tribunal.

Dans le passé, on a abusé du système judiciaire afin de retarder le règlement de cas. Je crois que l'on peut régler ce problème par des dispositions moins extrêmes. Je crois que les plexe—si je peux me permettre de l'appeler ainsi—visant à empêcher les individus de faire reconnaître leurs droits par un tribunal.

Dans le passé, on a abusé du système judiciaire afin de retarder le règlement de cas. Je crois que l'on peut régler ce problème par des dispositions moins extrêmes. Je crois que les dispositions relatives aux demandes d'autorisation sont acceptables au niveau de la Cour fédérale d'appel, mais on à celui de la Division de première instance de la Cour fédérale de manière à bloquer le processus de révision judiciaire. Bien sûr, il en faut aussi pour la Cour suprême du Canada. Pour ce qui est de la Cour fédérale d'appel, afin de diminuer le nombre excessif de litiges qui lui sont soumis, je crois qu'on pourrait établir que ces demandes doivent être entendues par un seul juge plutôt que par trois, afin de rendre les choses plus faciles. Les amendements que je vous propose vont donc dans ce sens.

Ces propos mettent un terme à mon exposé, madame la présidente. M. Hathaway est maintenant prêt à discuter avec vous de la très importante question de la recevabilité, à moins que vous préfériez me poser des questions tout de suite.

La présidente: Merci, monsieur Angus. Je crois que nous allons entendre dès maintenant M. Hathaway et passer ensuite aux questions.

Professor Hathaway: Thank you, Madam Chairman. First of all, I would like to convey our gratitude to the Legal and Constitutional Affairs Committee for this opportunity to appear once again before it this morning. We were very pleased with our discussion with you on Bill C-84. We hope that our discussion today on Bill C-55 will be equally encouraging and constructive.

Contrairement aux remarques plutôt générales de mon collègue—et avec lesquelles je suis entièrement d'accord—je voudrais examiner dans le cadre du mémoire que vous avez sous les yeux une partie très précise du projet de loi, soit l'article 48.01, qui porte sur les critères de recevabilité, parce que je crois—et d'après moi la plupart des spécialistes aussi—que ces critères de recevabilité pourraient constituer le plus dévastateur de tous les problèmes soulevés par le projet de loi C-55, et ce, non seulement sous l'angle du respect des normes légales reconnues à l'échelle nationale et internationale, mais aussi—

[*Text*]

devastating from a humanitarian point of view in that this section of the proposed law will make it extremely difficult for persons who genuinely fear persecution to seek safe haven in Canada and protection against return to their country of persecution.

If I may start, the whole notion underlying the proposed section 48.01 is obviously that of a pre-screening access test to make sure that some persons never reach the stage of an oral hearing of any sort before a decision maker on the merits of their claim to refugee status. In other words, the notion of screening is not to deal quickly and fairly with the merits of a refugee claim, but is rather to ensure that some persons, for some reasons, will simply never have the opportunity to put their cases before a decision maker.

It strikes me that in a country like ours, where even a person given a parking ticket or involved in a small claims suit has the right to be heard, it is a fundamental departure from our basic norms of justice to say that a person who alleges that his or her life or freedom is fundamentally in jeopardy would not even get that same opportunity.

The basic problem with an access test, I think, is that it is a waste of time. In other words, if there is to be careful analysis and conscientious application of the refugee definition, then the amount of time that the access test will take will be roughly the same as what it would take to hear the case in its entirety from the beginning. One might as well proceed directly to a hearing, which would result in a more expeditious procedure for the real refugees; the abusers would be cleared out just as quickly and the genuine refugees—those who we wish to protect—would be able to get on with their lives.

If, on the other hand, pre-screening is not going to involve this kind of careful analysis of the claim, then the process, in my view, may well violate acceptable international and domestic legal standards. Unfortunately, Madam Chairman, my view is that this is the route chosen by the drafters of Bill C-55, so I would commend a series of amendments to this committee in order to bring this provision of the legislation into conformity with accepted legal standards.

At approximately line 50 of my text I address section 48.01(1)(b), which essentially deals with the sending back of persons who have passed through an intermediate "safe" country en-route to Canada. In other words, it would enable Canada to shift the burden of those claims to another country which, for whatever reason, had been the permanent or temporary—even the very short-term—country to have hosted the claimant.

I think I need to recognize that the amendments the house made to this section were significant. I do not wish to understate them. First the notion of a "safe" country was moved from the bill and was replaced by a reference to the sending back of persons who arrive from a country that respects the

[*Traduction*]

ce qui est à mon avis plus important—dans une perspective humanitaire. En effet, cet article du projet de loi ferait en sorte qu'il serait extrêmement difficile pour des personnes qui se sentent véritablement persécutées de trouver refuge au Canada et d'être assurées qu'elles ne seront pas renvoyées dans leur pays d'origine.

La notion sous-jacente à l'article 48.01 est manifestement qu'il faut déterminer au préalable la recevabilité des demandes afin de s'assurer que certains ne puissent jamais avoir l'occasion de défendre en personne devant un décideur le bien-fondé de leur revendication du statut de réfugié. En d'autres mots, le but de cette pré-sélection n'est pas d'examiner de façon rapide et équitable le bien-fondé d'une revendication du statut de réfugié, mais plutôt de s'assurer que certaines personnes, pour certaines raisons, n'auront tout simplement pas la chance de défendre leur cause devant un décideur.

Dans un pays comme le nôtre, où même une personne qui reçoit une contravention pour stationnement illègal ou qui est poursuivie devant la cour des petites créances a le droit de se faire entendre, le fait de refuser cette même possibilité à une personne qui affirme que sa vie ou sa liberté est réellement menacée constitue une grave entorse à nos règles judiciaires fondamentales.

Le problème avec ces vérifications de la recevabilité des demandes, c'est d'après moi qu'elles constituent une perte de temps. En d'autres mots, si l'on doit analyser minutieusement les divers dossiers et appliquer religieusement la définition du réfugié, ces vérifications de la recevabilité des demandes nécessiteront en gros autant de temps qu'il en aurait fallu pour entendre cette demande en entier dès le début. Il serait donc peut-être préférable que l'on organise au départ une audience, ce qui accélérerait le processus pour les vrais réfugiés. Les faux réfugiés seraient éliminés tout aussi rapidement et les véritables—ceux que l'on veut protéger—pourraient poursuivre leur vie.

D'un autre côté, si cette présélection ne comporte pas ce genre d'analyse minutieuse de la revendication, il se peut bien que l'ensemble du processus viole les normes juridiques reconnues à l'échelle nationale et internationale. Malheureusement, madame la Présidente, je crois que c'est la voie choisie par les auteurs du projet de loi C-55; aussi, je voudrais recommander au présent Comité une série d'amendements afin de faire en sorte que cette disposition du projet de loi soit conforme aux normes juridiques reconnues.

Au début de mon mémoire, je traite de l'alinéa 48.01(1)*b*), qui porte essentiellement sur le renvoi des personnes qui ont transité par un pays «sûr» avant de se rendre au Canada. Cette disposition permettrait en d'autres mots au Canada de refiler la responsabilité de l'examen de ces revendications à un autre pays qui, pour une raison quelconque, a accueilli de façon permanente ou temporaire—et même très temporaire—les demandeurs.

Je crois qu'il me faut reconnaître que les amendements importants apportés à cet article par la Chambre sont importants. Je ne veux pas les minimiser. Premièrement, la notion d'un pays «sûr» a été remplacée par celle d'un pays qui se conforme à l'article 33 de la Convention qui interdit de renvoyer

[*Text*]

obligations under Article 33 of the Refugee Convention not to return a refugee to his or her state of persecution. That, obviously, is a positive amendment in that reference to the no refoulement under Article 33 of the Refugee Convention is much more clear and has provided greater safeness for refugees.

Second, the proposed section, as amended, recognizes that not all countries treat all refugees the same way, that some countries may, in fact, have a good record of protecting certain categories of refugees, and a not so enviable record *vis-à-vis* other categories of refugees. This amendment would allow cabinet to distinguish as among classes of refugees within the intermediary state. This, too, I think is helpful.

Notwithstanding those two very positive changes there are, I think, some very significant problems which I hope that this committee will see fit to address.

First, the whole notion of this screening process envisions the mechanistic application of a list established by cabinet. In other words, the decision makers, the immigration officials who are called upon to actually meet with the claimant and apply this law, will have no opportunity to inquire into whether or not this refugee, the person before the decision makers, as an individual, runs a risk of being returned to his or her country of origin; that is, the legislation, by virtue of its rigid categorical character, may place particular refugees at significant risk, even if the country to which they are being returned is relatively safe for most other refugees, or even most other refugees of the same class.

The administering authority, in my view, must have the discretion to satisfy itself that the person about to be rejected at the border will not, in turn, be expelled by the intermediate country to a state where that individual has a well-founded fear of persecution.

The concept is fine, the problem is that when one adopts broad categories, individuals who may have particularly serious problems have a tendency to fall through the cracks. My concern is that those to whom we entrust the administration of this law have an opportunity to do justice to those individuals by inquiring into the circumstances of those particular cases.

The second problem with this proposed section is that the list approach may result in the rejection of claims during periods of rapid and uncertain transitions of power within countries that had previously good records of refugee protection. As we all know, a country that one day is an effective protector of refugees may not be an effective protector of refugees another day, and while it is true that the list to be established by cabinet can be amended, I am sure that all of us around this table are familiar with the time lag that is implied by a revision of a list established by cabinet. Could cabinet really move sufficiently quickly to amend the safe country list in the event of an unexpected change of law or policy in the intermediate country or would the initial numbers of people in flight be deported back to their countries of origin because the prescreening facility in Canada was bound to apply a list? Again, my point is simply that denying any discretion to the authority

[*Traduction*]

un réfugié dans le pays où il est persécuté. Cet amendement est de toute évidence très valable puisqu'il permet d'établir un lien beaucoup plus clair avec l'article 33 de la Convention et de protéger ainsi beaucoup mieux les réfugiés.

Deuxièmement, l'article proposé, tel que modifié, reconnaît que tous les pays ne traitent pas tous les réfugiés de la même façon, c'est-à-dire que certains pays peuvent avoir dans le passé protégé certaines catégories de réfugiés et ne pas avoir un dossier aussi reluisant pour certaines autres catégories de réfugiés. Cet amendement permettra au Cabinet de faire ces distinctions. Il s'agit ici encore d'une amélioration certaine.

Malgré ces deux changements très positifs, je crois qu'il subsiste certains problèmes très importants que le présent Comité jugera opportun d'examiner. Du moins, je l'espère.

Premièrement, toute cette idée de processus de sélection suppose l'application mécaniste d'une liste établie par le Cabinet. Autrement dit, les décisionnaires, les agents d'immigration qui sont appelés à rencontrer le demandeur et à appliquer cette mesure législative, n'auront pas la possibilité de se renseigner pour savoir si ce réfugié, cette personne se trouvant devant eux, court le risque d'être renvoyé dans son pays d'origine; c'est-à-dire que le projet de loi, étant catégorique et rigide, risque de mettre des réfugiés en grand danger, même si le pays dans lequel ils sont renvoyés est relativement sûr pour la plupart des autres réfugiés, voire pour la plupart des autres réfugiés faisant partie de la même catégorie.

À mon avis, les décisionnaires doivent disposer du pouvoir discrétionnaire leur permettant de s'assurer que la personne qui est sur le point d'être refusée à la frontière ne sera pas également renvoyée par le pays intermédiaire dans un pays où elle craint avec raison d'être pesécutée.

Le concept est excellent, mais le problème, c'est que, lorsqu'on établit des catégories générales, on a tendance à ne pas tenir compte des personnes qui ont peut-être de graves problèmes. Je soutiens que ceux à qui nous confions l'application de cette mesure législative ont la possibilité de rendre justice à ces personnes, en se renseignant sur les circonstances qui entourent leur cas en particulier.

Le deuxième problème que pose cet alinéa, c'est que le principe d'une liste établie par le Cabinet risque d'entraîner le rejet de revendications au cours de périodes de changement rapide et incertain du pouvoir dans des pays qui possédaient auparavant de bons antécédents en matière de protection des réfugiés. Comme nous le savons tous, un pays qui protège adéquatement des réfugiés à un certain moment peut agir autrement à un autre et bien qu'il soit vrai qu'on puisse modifier la liste qui doit être établie par le Cabinet, je suis certain que tous ceux qui sont ici présents sont au courant des délais que suppose la révision d'une liste établie par le Cabinet. Le Cabinet pourrait-il agir assez rapidement pour modifier la liste des pays désignés comme sûrs en cas de changement imprévu du droit ou de la politique du pays intermédiaire, ou encore, les personnes se trouvant initialement à bord d'un avion seraient-elles renvoyées dans leur pays d'origine parce que le service de présélection au Canada doit s'en tenir à une liste? Là encore, je

[*Text*]

who makes the determination is unhealthy, unnecesssary and dangerous.

Third, and perhaps this is where I have the most fundamental objection, the notion of establishing a list of countries that comply with their obligation under the Refugee Convention is politically problematic. It injects an element of political assesssment into what should be a humanitarian determination process. Let me provide an example of my concern. Would Canada be prepared to declare a strategic ally such as Turkey to be in breach of its international obligations? Would Canada be prepared to do that on paper, up front, clearly and published in regulation form? It has been well documented that Turkey has removed Iranians back to the Khomeini regime. Do we wish to be responsible, by virtue of not wishing to declare an ally to be in breach of international law, for the return of refugees to the Ayatollah's regime? Closer to home, can we really expect a Canadian cabinet to publicly recognize a continuing breach of international law by the authorities in the United States vis-à-vis Guatemalan and Salvadoran refugees? Either we risk offending other nations by declaring them to have ignored international law or we play politics and turn a blind eye to the real risks faced by refugees in the interests of maintaining diplomatic harmony. There is simply no need to engage in this kind of political process. The issues should be the safeness or the lack of safeness, the protection or the lack of protection, that the refugee can enjoy.

Fourth, this kind of rigid, categorical exclusion puts Canada in the position of being unable to guarantee compliance with its own international obligation to avert the return of refugees, for there is no means by which Canadian authorities can ensure that the life or liberty of any particular claimant is not at risk. I am sure that senators are all familiar with the work of the executive committee of the UNHCR by virtue of its participation in these hearings. Canada, of course, is an active and respected leader in that body and was prominent in drafting standards which emphasized that the safety of return can only be made on the basis of a careful and individualized assessment of the pertinent facts. That principle is now being ignored in this part of the legislation.

Senator Grafstein: You have not provided a footnote to that, Professor Hathaway. When you say that is a standard, what is your specific reference?

Professor Hathaway: The reference at approximately line 108 or 109 of my text is to Conclusion 30(e)(i), which was adopted by the executive committee of the United Nations High Commissioner in 1983. As you are all aware, article 35 of the Refugee Convention obligates us to collaborate with the UNHCR through its executive committee in the implementation of international law. As such, while it is not a formal, binding form of international law, in my view it would be, to say the least, hypocritical of Canada, which insisted on pro-

[*Traduction*]

veux simplement faire remarquer qu'il est malsain, inutile et dangereux de refuser d'accorder tout pouvoir discrétionnaire à ceux qui décident du statut de réfugié.

Troisièmement, et c'est peut-être ce point auquel je m'oppose le plus, le principe visant à établir une liste de pays qui respectent leurs obligations en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés est problématique sur le plan politique. Il fait intervenir un élément d'évaluation politique dans ce qui devrait constituer une procédure de reconnaissance fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Permettez-moi de vous donner un exemple: Le Canada serait-il prêt à déclarer qu'un allié stratégique comme la Turqie enfreint ses obligations internationales? Serait-il prêt à l'indiquer clairement sur papier et à le publier dans un règlement? Le fait que la Turquie a renvoyé des Iraniens au régime de Khomeini a été bien documenté. Par ailleurs, voulons-nous être responsables, en refusant de déclarer qu'un allié enfreint le droit international, du renvoi de réfugiés au régime de l'Ayatollah? Plus près de nous, pouvons-nous réellement nous attendre qu'un Cabinet canadien reconnaisse publiquement que les autorités américaines enfreignent constamment le droit international à l'égard des réfugiés du Guatemala et du Salvador? Soit nous risquons d'offenser d'autres pays en déclarant qu'ils ont fait fi du droit international, soit nous jouons la carte politique et fermons les yeux sur les risques réels auxquels les réfugiés font face, afin de maintenir des relations diplomatiques harmonieuses. Il n'est tout simplement pas nécessaire de se livrer à ce genre de jeu politique. Les questions importantes devraient être la sécurité ou l'absence de sécurité, la protection ou l'absence de protection, dont le réfugié peut bénéficier.

Quatrièmement, ce genre de clause d'exclusion rigide, catégorique, place le Canada dans une position où il est incapable de garantir qu'il respectera son obligation international qui consiste à éviter de renvoyer des réfugiés, car les autorités canadiennes n'ont aucun moyen de s'assurer que la vie ou la liberté de quelque demandeur que ce soit n'est pas en danger. Je suis certain que les sénateurs sont tous au courant des travaux du comité exécutif du HCR, puisqu'il a participé à ces audiences. Bien entendu, le Canada est un chef de file actif et respecté au sein de cet organisme, et il y a joué un rôle important en élaborant des normes dans lesquelles on soulignait que le renvoi d'un demandeur ne peut se faire sans risque que si l'on évalue soigneusement, cas par cas, les faits pertinents. Or, on ne tient maintenant pas compte de ce principe dans cette partie du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Vous ne nous avez pas mis de note de renvoi à ce sujet, monsieur Hathaway. Lorsque vous dites qu'il s'agit d'une norme, à quoi vous référez-vous précisément?

M. Hathaway: La référence qui se trouve à la ligne 108 ou 109 de mon texte concerne le sous-alinéa 30*e*)(i) de la Conclusion adoptée par le comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies en 1983. Comme vous le savez tous, l'article 35 de la Convention relative au statut des réfugiés nous oblige à collaborer avec le HCR, par l'entremise de son comité exécutif, à la mise en œuvre du droit international. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une forme officielle, obligatoire, de droit international, à mon avis, le Canada, qui a insisté pour promouvoir

[*Text*]

moting the standard, to explicitly violate it in a Canadian statute.

Let me make one final point on this subsection, and it may be, if one moves out of the realm of law and into the realm of reality, the most important. This whole notion of returning refugees to intermediate safe countries is simply not going to work. Senators will all be familiar with the remarks of the Netherlands' authorities after last summer's Nova Scotia landing, at which time they indicated clearly that they would not take the passengers of the boat back, notwithstanding the point of embarkation having been in the Netherlands. The point is simply that many internationally reponsible intermediate countries are not going to take back the persons this bill seeks to exclude. Paragarph 48.01(1)(*b*) is an attempt to unilaterally send refugees back to countries which have no obligations to receive them. It is drafted too widely and will result in refugees either being thrown into orbit or, potentially, being sent back to the country of persecution because no one else will admit them. If there is to be an exclusion for situations where safe return to an intermediate country is possible, then it must apply only to persons who have some real attachment to such a state in the sense that that country will both receive them and allow them to remain. At approximately line 125 of my text, I proposed a simple amendment to proposed paragraph 48.01(1)(*b*) that would accomplish that objective without the five major risks that I have just alluded to.

This proposed amendment is as follows:

> A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if
>
> > (*b*) in the case of a claimant who is the subject of an inquiry caused pursuant to section 23(3)(*c*), the claimant has enjoyed the protection against refoulement of a country, other than the country of the claimant's nationality or, where the claimant has no nationality, the country of the claimant's habitual residence, and would be allowed to return to and remain in that country if removed from Canada;

In other words, the proposed amendment would enable Canada to send refugee claimants back to a country if there is proof that that country has in fact protected the person against return to a country of persecution and will be willing to take the person back and let him stay there. It is an internationally responsible, clear, and, in my view, administratively feasible replacement of the current text.

If I may, I will turn to the second main concern I wish to raise, that being the issue of credibility of basis for claim in subsection 48.01(6). Here, again, I do think it is appropriate to recognize that there were some significant improvements to the bill made in the House of Commons following committee study. Senators will recall that the purpose of this section is to enable claims to be screened out; in other words, prohibited

[*Traduction*]

cette norme, serait hypocrite, c'est le moins qu'on puisse dire, s'il violait explicitement cette norme dans une loi canadienne.

Permettez-moi de faire une dernière remarque au sujet de cet alinéa, et si l'on sort du domaine du droit pour entrer dans celui de la réalité, c'est peut-être la remarque la plus importante que j'ai à faire. Toute cette idée de renvoyer des réfugiés dans des pays intermédiaires désignés comme sûrs ne servira simplement à rien. Les sénateurs se rappelleront toutes les remarques qu'ont faites les autorités néerlandaises après le débarquement de réfugiés en Nouvelle-Écosse, l'été dernier; lorsqu'elles ont alors indiqué clairement qu'elles ne reprendraient pas les passagers se trouvant à bord du navire même s'ils s'étaient embarqués aux Pays-Bas. Le fait est que de nombreux pays intermédiaires reconnus internationalement pour être dignes de confiance ne reprendront pas les personnes que le projet de loi C-55 cherche à exclure. Le paragraphe 48.01(1) vise à renvoyer unilatéralement des réfugiés dans des pays qui n'ont aucune obligation de les accueillir. Les dispositions de ce paragraphe sont trop vastes et feront en sorte que les réfugiés seront mis sur orbite, voire renvoyés dans le pays où ils risquent d'être persécutés, parce qu'aucun autre pays ne désire les admettre. Si l'on veut prévoir une clause d'exclusion pour les cas où il est possible de renvoyer un réfugié dans un pays intermédiaire désigné comme sûr, cette clause ne doit s'appliquer qu'aux personnes qui ont réellement des attaches dans ce pays, en ce sens que ce pays les accueillera et les autorisera à y demeurer. À la ligne 125 environ de mon texte, j'ai proposé une simple modification du paragraphe 48.01(1) proposé, qui permettrait d'atteindre cet objectif sans qu'on s'expose aux cinq grands risques que je viens de mentionner.

Cette modification que je propose est la suivante:

> La revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si le demandeur se trouve dans la situation suivante:
>
> > il est visé par une enquête menée en vertu du paragraphe 23(3), il a bénéficié de la protection contre le refoulement d'un pays autre que celui dont il a la nationalité ou, s'il n'a pas de nationalité, que celui dans lequel il avait sa résidence habituelle, et il serait autorisé à retourner et à demeurer dans ce pays s'il était renvoyé du Canada;

Autrement dit, la modification que je propose permettrait au Canada de renvoyer des demandeurs du statut de réfugié dans un pays si on a la preuve que ce pays a en fait protégé ces personnes contre un renvoi dans un pays où elles risquent d'être persécutées et qu'il est disposé à les accueillir de nouveau et à les autoriser à y demeurer. Il s'agit d'une substitution du texte actuel qui est raisonnable sur le plan international, qui est clair et, à mon avis, qui est réalisable sur le plan administratif.

Si vous le permettez, je passerai maintenant à la deuxième principale préoccupation que je désire soulever, c'est-à-dire le minimum de fondement de la revendication, au paragraphe 48.01(6). Là encore, j'estime qu'il convient de reconnaître que la Chambre des communes a apporté certaines améliorations considérales au projet de loi après l'étude qu'en a faite un comité législatif. Les sénateurs se rappelleront que ce paragra-

[*Text*]

from proceeding to a full hearing, if the screening authority finds that there is inadequate credibility in the claim as presented at the prescreening hearing. One of the amendments made at the house stage is that it appears that the determining authority may now consider evidence other than just the human rights record of the country of origin and the disposition of the cases of other claimants from the same country. The language, I might note, is quite oblique. I think it could be improved by this committee to make it clear that these are merely two forms of evidence that should be considered but that they are not exclusive of the other evidence that may and should be received. With that in mind, there is a clear improvement here in that it would now be possible for the claimant to advance evidence that would be of assistance to the prescreening authority beyond those two objective factors which the bill had initially proposed.

Secondly, the threshold is now stated to be whether there is any credible or trustworthy evidence. Insofar as there is, the claim is to go forward. The problem here is that by explicit reference in this subsection to general human rights information and the claims made by other persons, an unwarranted emphasis may be placed on those two factors by the screening authority. As you must all be aware, refugee claims can and have been made out in respect of persons from countries that have otherwise good human rights records. There is always an exception to every rule. Moreoever, the mere fact that other claims to date from the same country have been unsuccessful simply is not probative of whether the particular case before the decision-maker will also be lacking in credibility. What matters, and I think we would all agree with this, is whether the particular case being presented is abusive or fraudulent. If it is, I strongly agree that the case should not be allowed to tie up our determination system. The issues, however, are abuse or fraud. Those should be the standards.

That position is buttressed by the view taken in 1983 by the executive committee of the United Nations High Commissioner for Refugees, which recognized that there was a problem of abuse that had to be dealt with fairly but forcefully. The committee, including Canada, endorsed the propriety of an expedited procedure for disposing of bogus claims, but emphasized "the grave consequences of an erroneous determination for the applicant and the resulting need for such a decision to be accompanied by appropriate procedural guarantees." The specific guarantees in that UNHCR resolution include a right of review before removal. That right to review, as you are aware, is not guaranteed in Bill C-55.

[*Traduction*]

phe vise à rejeter des revendications après la procédure de sélection, autrement dit, d'empêcher qu'on procède à une pleine audience, si les responsables de la sélection estiment que la revendication présentée à l'audience de pré-sélection n'a pas un minimum de fondement. Une des modifications apportées à l'étape de l'étude du projet de loi par la Chambre, c'est, semble-t-il que les décisionnaires peuvent désormais étudier des éléments de preuve autres que les antécédents en matière de respect des droits de la personne du pays d'origine et autres que les décisions déjà rendues au sujet d'autres demandeurs en provenance du même pays. Je vous ferai remarquer que le texte est formulé de façon très indirecte. Je pense donc que le comité sénatorial pourrait l'améliorer en indiquant clairement qu'il ne s'agit là que de deux formes d'éléments de preuve qui devraient être étudiées, mais qu'elles n'excluent pas d'autres éléments qui peuvent et devraient être recevables. On a donc apporté une amélioration manifeste à ce projet de loi, qu'il serait désormais possible pour le demandeur de présenter des éléments de preuve qui seraient utilies aux personnes chargées de la pré-sélection, outre les deux facteurs objectifs qu'on proposait initialement dans le projet de loi.

Deuxièmement, on déclare maintenant qu'il doit exister des éléments dignes de foi. Si tel est le cas, on doit alors traiter la revendication. Le problème, c'est qu'en faisant explicitement référence, dans ce paragraphe, à des renseignements généraux portant sur les droits de la personne et aux revendications faites par d'autres personnes, les responsables de la sélection risquent de mettre un accent injustifié sur ces deux facteurs. Comme vous le savez tous sans doute, des revendications du statut de réfugié peuvent et ont été faites à l'égard de personnes originaires de pays dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne sont ordinairement bons, mais il y a toujours une exception à la règle. En outre, le simple fait que d'autres revendications présentées jusqu'ici par des personnes venant du même pays aient été rejetées ne prouve tout simplement pas que la revendication soumise à l'étude du décisionnaire sera également sans fondement. Ce qui importe, et je pense que vous serez tous d'accord avec moi, c'est de savoir si la revendication présentée est abusive ou frauduleuse. Si tel est le cas, je suis tout à fait d'accord pourqu'on ne permette pas à cette revendication d'immobiliser notre régime de connaissance du statut de réfugié. Les questions qui importent sont les abus et les fraudes et ce sont sur ces questions que les normes devraient porter.

Mon point de vue est étayé par la position adoptée en 1983 par le comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, qui a reconnu l'existence d'un problème d'abus auquel il fallait s'attaquer en toute justice, mais avec fermeté. Le comité exécutif, y compris le Canada, a souscrit à l'à-propos d'une procédure accélérée visant à rejeter les fausses revendications, mais a souligné «les graves conséquences d'une décision erronée pour le demandeur et, partant, la nécessité d'assortir cette décision de garanties de procédure appropriées.» Les garanties précises prévues dans la résolution du HRC englobent un droit de révision avant le renvoi. Comme vous le savez, ce droit de révision n'est pas garanti dans le projet de loi C-55.

[*Text*]

Moreover, and this is the essence of my point, the United Nations Commissioner confronting this problem, with the advice of all the members of the Executive Committee who were confronted with much the same dilemma, devised a specific definition of a manifestly unfounded claim.

The Chairman: Was that in the UNHCR resolution?

Professor Hathaway: Yes, Madam Chairman. The manifestly unfounded claims standard is set out in this 1983 resolution of the Executive Committee, to which I refer. Moreover, it was not merely used as a term of art, but it was specifically defined. It was defined to include two types of cases: Those which are either clearly fraudulent, or those which are not related to the criteria for granting refugee status set out in the Convention. In other words, it is not a claim based on race, religion, nationality, et cetera. That kind of standard, it strikes me, is required by the context of the times in which we live. It is clearly set out; it is logically structure; and, most importantly, it is a legally-responsible limitation on the right to proceed to a full hearing.

Bill C-55, on the other hand, completely ignores this important international standard that Canada helped to create. We introduce, instead, a largely meaningless phrase, "credible basis." I am not sure what that means. It is not stated here what it means, and I suspect around the table we might come up with as many definitions as there are individuals, rather that resorting to the clearly understood and internationally recognized manifestly unfounded standard.

At line 180 of my text, I propose an amendment to subsection 48.01(6), that, if the adjudicator and the member of the Refugee Division who are conducting the hearing determine the claim to be manifestly unfounded, in that it is clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status in the Convention, then that claim shall not be determined by the Refugee Division.

I would like to point very quickly to a couple of other small pieces of section 48.01 which I do not allude to in my written remarks.

Paragraph 48.01(1)(c) and also subsection 48.01(5) deal with exclusions from the determination process of persons who had a previous negative determination to refugee status. I have no basic problem with people not getting 17 chances to make their claim.

My concern is that there should again be a discretion built into this act that would allow the decision maker to hear those cases where there is evidence of a change of circumstances in the country of origin. We now state, for example, that a claimant who has been outside of Canada for less than 90 days subsequent to a negative determination may not make another refugee claim. In three months the shape of the world or the shape of the country of origin may change dramatically, and I would merely suggest that a provision be inserted that allows

[*Traduction*]

En outre, et c'est là l'essentiel de ma remarque, face à ce problème, le Haut Commissariat des États-Unis, sur les conseils de tous les membres du comité exécutif qui affrontaient à peu près le même problème, a élaboré une définition précise de l'expression «revendication manifestement non fondée».

La présidente: Cette définition figurait-elle dans la résolution du HRC?

M. Hathaway: Oui, madame la présidente. La norme concernant les revendications manifestement non fondées est énoncée dans la résolution du comité exécutif de 1983 à laquelle je fais allusion. En outre, cette expression n'a pas été définie vaguement, elle l'a été avec précision. Elle englobe deux genres de revendications: celles qui sont manifestement frauduleuses, et celles qui ne répondent pas aux critères de reconnaissance du statut de réfugié énoncé dans la Convention. Autrement dit, il ne s'agit pas de revendications fondées sur la race, la religion, la nationalité et ainsi de suite. J'ai l'impression que ce genre de norme s'impose, vu l'époque à laquelle nous vivons. Cette définition est clairement énoncée; elle est logiquement structurée et, plus important encore, elle limite raisonnablement, sur le plan juridique, le droit de procéder à une audience approfondie.

Par contre, le projet de loi C-55 fait complètement fi de cette importante norme internationale que le Canada a aidé à établir. Il y incorpore plutôt une expression en grande partie dénuée de sens: «minimum de fondement». Je ne sais pas exactement ce qu'on entend par là. On n'indique pas dans le projet de loi ce que signifie cette expression, et je présume que chacun des sénateurs pourrait lui donner sa propre définition, au lieu de recourir à la norme clairement comprise et internationalement reconnue, qui porte sur une revendication manifestement non fondée.

À la ligne 180 de mon texte, je propose une modification du paragraphe 48.01(6), à savoir que, si l'arbitre et le membre de la section du statut qui mènent l'enquête déterminent que la revendication est manifestement non fondée, c'est-à-dire qu'elle est manifestement frauduleuse ou qu'elle ne répond pas aux critères de reconnaissance du statut de réfugié prévus dans la Convention, la section du statut ne reconnaîtra pas à l'intéressé le statut de réfugié.

Je voudrais vous entretenir très rapidement de quelques autres petits éléments de l'article 48.01 auxquels je ne fais pas allusion dans mes observations écrites.

L'alinéa 48.01(1)*c*) et le paragraphe 48.01(5) traitent de l'exclusion, de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, de personnes dont la revendication a antérieurement été rejetée. En effet, je ne vois pas pourquoi des gens auraient 17 chances de présenter une revendication.

J'estime toutefois que ce projet de loi devrait encore une fois prévoir un pouvoir discrétionnaire permettant au décisionnaire d'entendre des revendications lorsqu'il est prouvé que la situation qui règne dans le pays d'origine a changé. Par exemple, nous indiquons actuellement dans le projet de loi qu'un demandeur qui a séjourné à l'extérieur du Canada pendant au plus 90 jours à la suite d'une décision négative ne peut pas présenter une autre revendication du statut de réfugié. Mais en trois mois, la situation qui règne dans le monde ou dans le pays

[*Text*]

for discretion where there has been such a change of circumstances.

Paragraph 48.01(1)(f) refers to exclusion for persons who have left Canada following a departure notice but have been refused lawful permission to be in any other country. In other words, persons who have been ordered to leave Canada pursuant to a negative determination, but have been refused by any other country, may not apply to Canada for protection. That strikes me as a very anamolous provision, given Canada's strong position against the phenomenon of refugee in orbit. If no other country will hear the claim, if no other country has jurisdiction, it would be inappropriate for Canada to send that person into orbit with no state in which the person could make a claim. I would simply suggest that paragraph (f) end after the words "has not left Canada," and that reference to the situation of persons in orbit be deleted.

Let me conclude by stressing that what we are trying to do, I think, is to respect the basic structure of the legislation. We appreciate that this body may not feel it appropriate to rewrite fundamentally the determination model.

We hope that by dealing with some of the more fundamental issues we can make this law—which in my view will never be good law, although it may be better law than it is now—a somewhat more internationally respectable, a somewhat more legally conscious, a somewhat more humane response to the needs of persecuted persons.

We very much thank you for having invited us here, and we will be pleased to answer whatever questions you may have.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Having reviewed all of your proposals, my understanding is that they fall into four categories: One, policy objections; two, breaches of international law; three, breaches of the Charter; and, four, concerns about the rule of law.

Those are the areas that you both seem to have covered. How binding on domestic law are international resolutions? I understand—and we all understand—the conflict where the government choses to be hypocritical, on one hand to say certain things internationally and then not follow it in its domestic agenda, but the government then has to pay a political accounting for that. However, I am more interested in the rule of the binding aspects of international resolutions and international standards on domestic law.

Let me give you a specific. If a court is dealing with a challenge on the Charter, would it be able to look at those standards—the resolutions that you referred to—as a test of appropriateness? I do not mean to lead you, but we have not had any direct evidence on that point.

[*Traduction*]

d'origine peut changer radicalement; je propose donc simplement qu'on y insère une disposition permettant d'accorder un pouvoir discrétionnaire lorsque cette situation a changé.

L'alinéa 48.01(1)*f*) concerne l'exclusion de personnes qui ont quitté le Canada suite à un avis d'interdiction de séjour, mais qui n'ont pas été légalement autorisées à entrer dans un autre pays. Autrement dit, les personnes auxquelles on a ordonné de quitter le Canada à la suite d'une décision négative, mais qui ont été refoulées par tout autre pays, ne peuvent demander au Canada de les protéger. Cela me semble une disposition très anormale, étant donné que le Canada s'oppose fortement à ce qu'on mettre des réfugiés sur orbite. Si aucun autre pays ne veut entendre la revendication, ou n'a la compétence voulue pour le faire, il serait inopportun que le Canada mette ces personnes sur orbite, alors qu'elles ne peuvent présenter une revendication dans aucun pays. Je propose simplement que l'alinéa *f*) se termine après les mots «n'a pas encore quitté le Canada», et qu'on supprime la référence à la situation de personnes mises sur orbite.

Permettez-moi de conclure en soulignant que, à mon avis, ce que nous tentons de faire, c'est de respecter la structure fondamentale du projet de loi. En effet, nous nous rendons compte que le comité sénatorial ne jugera peut-être pas opportun de reformuler au complet la procédure de reconnaissance du statut de réfugié.

En abordant quelques-unes des questions plus fondamentales, nous espérons que ce projet de loi—qui ne sera jamais bon, mais qui sera peut-être meilleur qu'il ne l'est actuellement—répondra de façon un peu plus convenable internationalement, un peu plus raisonnable juridiquement, et un peu plus humaine, aux besoins des personnes persécutées.

Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître, et nous serons heureux de répondre aux questions que vous voudriez nous poser.

La présidente: Senateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: J'ai examiné toutes vos propositions, et si je comprends bien, elles se classent dans quatre catégories: premièrement, les objections face à la politique; deuxièmement, les infractions au droit international; troisièmement, les infractions à la Charte; et, quatrièmement, les préoccupations au sujet de la règle du droit.

Ce sont les domaines que vous semblez tous deux avoir abordés. Dans quelle mesure les lois canadiennes sont-elles assujetties aux résolutions internationales? Je comprends, et nous comprenons tous, que le gouvernement se trouve dans une situation conflictuelle en agissant hypocritement, c'est-à-dire en disant d'une part certaines choses sur la scène internationale d'autre part, en n'y donnant pas suite dans son programme, mais le gouvernement doit en rendre compte politiquement. Toutefois, je m'intéresse davantage à l'aspect obligatoire des résolutions et des normes internationales et à leurs conséquences sur les lois canadiennes.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Si un tribunal devait se prononcer sur une question parce que la Charte a été invoquée, pourrait-il examiner ces normes, les résolutions que vous avez mentionnées, pour décider du bien-fondé de la cause? Je ne cherche pas à vous poser des questions tendan-

[*Text*]

Professor Hathaway: I will summarize the position fairly briefly. In Canada, as in other common-law jurisdictions, the general principle is that internationl law is binding in a formal sense only when it is enacted in domestic legislation.

There are, however, two very key points that need to be made. There is a long-standing canon of interpretation that, where a domestic law admits of more than one interpretation and one is consistent with international law and the other is not, the court should prefer the interpretation that is consistent with an international obligation assumed by Canada. I believe that responds to your question vis-à-vis the appropriateness of the court taking into account these standards. Quite clearly, it has been the practice of courts to use international standards as an aid to interpretation.

Beyond that, though, there is something in this Convention that distinguishes it from the realm of international law generally. I alluded to it briefly, but should perhaps do so specifically, and that is Article 35 of the Convention. This article requires contracting states to cooperate with the office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the exercise of its functions and, in particular, facilitating the supervision of the application of the provisions of the Convention. In other words, Article 35 of the Convention establishes an explicit duty on the part of signatory states, such as Canada, to collaborate with the UN High Commissioner for Refugees. This is not found in every international accord or treaty.

The United Nations High Commissioner Executive Committee was explicitly established in order to give effect to this section of the Convention. It established a forum within which nations would come together and work with the High Commissioner to develope the appropriate standards for implementation.

While it is not binding on Canada in the strict sense, Canada would, in my view, be in breach of an international obligation were it to fail to cooperate with the office of the UNHCR in the means represented by the unanimous resolutions of the Executive Committee, which is the organ designed to effectuate that obligation under Article 35.

Courts may look at the standards and it would be appropriate to argue that we are in breach of international obligations if we fail to take appropriate note of those standards.

Senator Grafstein: It might be helpful to the committee if you could give us specific examples based on cases where international standards were, in effect, deemed to be domestic standards for the purposes of interpretation. This is a matter of some debate with us and the officials of the department. International legal standards seem to be pretty clear but the domestic legislation seems to go in a different direction. The question is: What is the convergence between the two?

I know that in one piece of legislation this committee has had to deal with, the government chose to import, by expres-

[*Traduction*]

cieuses, mais nous n'avons entendu aucun témoignage explicite sur ce point.

M. Hathaway: Je résumerai notre point de vue très brièvement. Au Canada, comme dans tout autre pays où s'applique la common-law, en général, nous sommes liés par le droit international uniquement lorsque ses dispositions sont promulguées dans les lois natiionales.

Il faut cependant souligner deux choses. Lorsqu'il existe plusieurs interprétations possibles, c'est-à-dire lorsque plus d'une interprétation est conforme à la loi nationale et que l'une de ces deux interprétations est également conforme au droit international et que l'autre ne l'est pas, le tribunal préférera se prononcer en faveur de l'interprétation conforme à une obligation internationale assumée par le Canada. Je pense que cela répond à votre question concernant l'opportunité pour un tribunal de tenir compte de ces normes. En fait, les tribunaux ont l'habitude de recourir aux normes internationales pour donner une interprétation.

Il y a toutefois quelque chose dans cette Convention qui la distingue du droit international. J'en ai brièvement fait mention, mais je devrais peut-être m'y attarder; il s'agit de l'article 35. Cet article prévoit que les État signataires doivent coopérer avec le bureau du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, qu'ils doivent faciliter la supervision de l'application des dispositions de la Convention. En d'autres mots, en vertu de l'article 35 de la Convention, les États signataires, comme le Canada, ont le devoir de collaborer avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Tous les accords ou traités internationaux ne contiennent pas une telle exigence.

Le comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies a été créé expressément pour faire appliquer cet article de la Convention. Il s'agit d'une tribune où les pays se rassemblent et travaillent de concert avec le Haut-commissaire pour établir des normes d'application appropriées.

Bien que cela ne crée pas, au sens strict, d'obligation pour le Canada, je pense que le Canada se soustrairait à une obligation internationale s'il ne coopérait pas avec l'HCR de la manière prévue dans les résolutions approuvées à l'unanimité par le comité exécutif, qui est l'organisme désigné pour faire respecter cette obligation de l'article 35.

Les tribunaux pourraient examiner les normes en question et avancer que nous ne respectons pas nos obligations internationales si nous omettons de tenir compte de ces normes.

Le sénateur Grafstein: Il serait peut-être utile de nous donner des exemples précis de cas où les normes internationales ont été considérées, en fait, comme des normes nationales pour donner une interprétation. C'est une question qui pourrait faire l'objet de vives discussions avec les représentants du ministère. Les normes juridiques internationales semblent très claires, mais les lois canadiennes semblent s'orienter dans une autre direction. La question est de savoir s'il y a convergence entre les deux.

Je sais que dans l'une des mesures législatives qu'a dû étudier le Comité, le gouvernement avait décidé d'importer, si l'on

[*Text*]

sion, international standards. Can you give us any other specific examples? They would be very useful to the committee.

Professor Angus: There are cases where the courts in Canada have referred to international treaties and so forth to back their position that a certain position is meritorious in Canadian law. It seems to me quite clear that, in terms of Charter considerations, the Supreme Court of Canada or any other court with competent jurisdiction, could do so, not that it would be binding on the court until and unless Parliament has legislated specifically those provisions, subject to what Professor Hathaway has said.

If you would like to have them, I think I could find cases where international treaties and documents were referred to and backed up by the court in terms of its own interpretation of domestic law. That would not be difficult since it happens relatively frequently.

However, in terms of being binding on the Canadian court, it must, indeed, have a basis in domestic law or, in a situation where there is ambiguity, be interpreted as to be the foundation for the domestic law.

Senator Flynn: Unfortunately, in the short time available, I have to choose one question or another.

I would refer to Mr. Hathaway's memorandum and, specifically, to page 3, line 37 where it states:

> The first is that pre-screening is a waste of time. If there is to be careful analysis and conscientious application of the refugee definition, then the time required for an access hearing will not be less . . .

You then say:

> If, on the other hand, pre-screening is not to involve . . .

Have you any reason to believe that the pre-screening will not be conscientious and careful?

Professor Hathaway: The reference is to the criteria which the pre-screening authority is bound to apply and, certainly, not to the individuals in question.

As you will have noted from my submissions, I would like there to be even more discretion. My concern relates to the fact that they must ascertain whether or not there is a "credible basis"—whatever that means—rather than whether the case is manifestly unfounded.

Senator Flynn: Where do you see that restriction?

Professor Hathaway: The statute specifically requires them to ascertain whether or not the case has a credible basis before it can proceed.

Senator Flynn: Is "credible basis" to you a limited term or a restrictive term?

Professor Hathaway: It is an ambiguous term. It is a term in respect to which, I think, reasonable people can differ. It is not a term that has any history within our legislation. It is not a term that is consistent with the term used in refugee law internationally. It is one that I think could lead to unfair results.

[*Traduction*]

peut dire, des normes internationales. Pouvez-vous nous fournir d'autres exemples? Cela nous serait très utile.

M. Angus: Il y a eu des cas où les tribunaux canadiens se sont inspirés de traités internationaux pour appuyer leur position voulant qu'une certaine disposition soit valable dans le droit canadien. Je suis certain que la Cour suprême du Canada ou tout autre tribunal compétent pourrait le faire en ce qui concerne les dispositions de la Charte, mais le tribunal n'y serait pas tenu jusqu'à ce que le Parlement ait inclu ces dispositions précises dans une loi, comme l'a déclaré M. Hathaway.

Si vous le désirez, je trouverai des cas où un tribunal, pour appuyer son interprétation des lois nationales, s'est appuyé sur des documents et des traités internationaux. Ce ne sera pas difficile car cela arrive assez fréquement.

Toutefois, pour qu'un tribunal canadien soit forcé de le faire, de telles dispositions doivent figurer dans une loi nationale; en cas de situation ambiguë, de telles dispositions peuvent être considérées comme constituant le fondement d'une loi nationale.

Le sénateur Flynn: Malheureusement, étant donné le peu de temps qu'il nous reste, je ne peux vous poser qu'une question.

Je me reporterai au mémoire de M. Hathaway, plus précisément à la page 3, où il est dit que,

> premièrement, la présélection est une perte de temps. Si la définition du mot «réfugié» est analysée et appliquée minutieusement et consciencieusement, le temps que prendra une enquête préliminaire ne sera pas moindre . . .

Et vous ajoutez que

> si, d'autre part, la présélection ne comprend pas . . .

Avez-vous quelque raison de croire que la présélection ne sera pas réalisée consciencieusement et minutieusement?

M. Hathaway: Ce renvoi concerne les critères que les responsables de la présélection seront tenus d'appliquer et, non pas, certes, les personnes en question.

Comme vous l'avez problement remarqué dans mon mémoire, j'aimerais qu'on leur laisse encore plus de latitude. Je m'inquiète particulièrement du fait qu'ils devront décider si la demande présentée a un «minimum de fondement» -quel que soit ce qu'on veut dire- plutôt que de déterminer si le cas est manifestement non fondé.

Le sénateur Flynn: Où voyez-vous cette restriction?

M. Hathaway: La loi leur demande précisément de s'assurer que le cas a un minimum de fondement avant qu'il puisse être examiné

Le sénateur Flynn: Cette expression «minimum de fondement» est-elle à votre avis limitative ou restrictive?

M. Hathaway: C'est une expression ambiguë, que des personnes raisonnables pourraient interpréter différemment. Ce n'est pas une expression que nous avons l'habitude de rencontrer dans nos lois. Elle n'est pas non plus conforme à celles qui sont utilisées, à l'échelle internationale, dans les lois concernant les réfugiés. Je pense qu'elle pourrait être cause d'injustice.

[*Text*]

Senator Flynn: Why?

Professor Hathaway: The thrust of my remarks is to recognize the legitimacy of the concern which many Canadians and probably many of us in this room have felt that our determination system was abused. I want to address that.

Senator Flynn: We are speaking about what is proposed here.

Professor Hathaway: That is right. In my submission, what ought to be proposed is to screen out cases which are fraudulent or which do not relate to the Convention. Those persons need not have their claims entertained.

When one begins to ask a pre-screening authority at the border, in a matter of a small number of hours, with inadequate access to back up expertise, to make weightings of evidence in order to ascertain credibility or the lack thereof, I do not think it will work.

Senator Flynn: You have no evidence of that. You always seem to assume the worst scenario. You are assuming the worst interpretation of all the terms used.

The Chairman: Senator Flynn, perhaps we could confine ourselves to questions.

Senator Flynn: I am not insisting on a response. I would be prepared to withdraw my comments.

The Chairman: You can make them to us later.

Senator Robertson: Professor Hathaway, I want to come back to your exchange with Senator Grafstein. Am I correct in assuming that you are stating that there has been no collaboration with the UNHCR in the development and the drafting of this bill?

Professor Hathaway: No, I am not saying that. I probably should emphasize that the standards from the executive committee that I refer to are adopted only if they are unanimously adopted by all of the 40 or so participating countries. Those are the standards that the Community of Nations has drafted in order to guide the implementation of the Convention pursuant to Article 35. I am saying that we have failed to respect some of those standards in the elaboration of this legislation.

Senator Robertson: Professor Angus, as a lay person, I was doing fine in following your comments until, on page 3, on the second line, you made reference to, " . . . in such cases as are prescribed . . . " You were asking what that meant. I believe I heard you say, before you flipped page 3, that it should read, " . . . where the need is established." In my lay interpretation, I cannot understand the difference.

Professor Angus: The word "prescribed" always means, "in the regulations." The preceding words are, " . . . in such cases . . . " which suggests not all cases, just those cases where the regulations say that one needs a lawyer.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Pourqoi?

M. Hathaway: Je voulais, par mes observations, reconnaître le bien-fondé de la préoccupation d'un grand nombre de Canadiens et probablement d'un grand nombre des personnes qui se trouvent dans cette salle, à savoir qu'on a abusé de notre processus de détermination du statut de réfugié. J'aimerais parler de cette question.

Le sénateur Flynn: Nous parlons maintenant de ce qui est proposé ici.

M. Hathaway: C'est exact. Dans mon mémoire, j'aurai dû proposer un dépistage des cas qui sont manifestement non fondés ou qui n'ont aucun rapport avec la Convention. Ces personnes ne méritent pas que leurs revendicaitons soient prises en considération.

On demande à quelqu'un, à la frontière, de procéder à une présélection, en quelques heures, sans loi donner un accès adéquat à des ressources compétentes; on lui leur demande de juger des preuves fournies afin d'établir la crédibilité ou l'absence de crédibilité, et je ne pense pas que cela fonctionnera.

La sénateur Flynn: Vous n'avez aucune preuve de cela. Vous semblez toujours imaginer le pire des scénarios. Vous donnez aux termes utilisés la pire des interprétations.

La présidente: Sénateur Flynn, nous pourrions peut-être nous en tenir aux questions.

Le sénateur Flynn: Je ne demande pas qu'on me réponde. Je suis disposé à retirer mes observations.

La présidente: Vous pourrez nous les communiquer plus tard.

Le sénateur Robertson: Monsieur Hathaway, j'aimerais revenir sur votre discussion avec le sénateur Grafstein. Ai-je raison de supposer que, à votre avis, on n'a pas collaboré avec le HCR pour ce qui est de la rédaction de ce projet de loi?

M. Hathaway: Non, je ne dis pas cela. Je devrais probablement souligner que les normes établis par le comité exécutif auquel j'ai fait allusion ne sont établies que si elles sont adoptées à l'unanimité par les quelque 40 pays participants. Ce sont les normes que la communauté des nations a rédigées pour guider la mise en application de la Convention en ce qui concerne l'article 35. Je dis que nous n'avions pas respecté certaines de ces normes dans l'élaboration de ce projet de loi.

Le sénateur Robertson: Monsieur Angus, en tant que profane, je vous suivais assez bien jusqu'à ce que vous fassiez allusion, à la page 3, à la citation de la version anglaise: « . . . in such cases as are prescribed . . . » Vous vous demandiez ce que cela voulait dire. Je pense vous avoir entendu dire, avant que vous ne tourniez la page 3, qu'on aurait dû écrire: « . . . where the need is established». En tant que profane, je ne comrends pas très bien la différence.

M. Angus: Le mot anglais «prescribed» signifie toujours «dans la réglementation». Les mots qui précèdent sont « . . . in such cases . . . », ce qui laisse supposer que ce n'est pas dans tous les cas, mais seulement dans les cas où il est dit dans la réglementation que quelqu'un a besoin d'un avocat.

[*Text*]

It goes without saying, I would think, that a person must need a lawyer. I suspect there will be need requirements in the regulations. If a person comes here with very substantial resources, then, undoubtedly, that person will be in touch with a lawyer in some manner fairly quickly. I am surmising here and, therefore, I place the limitation here that the individual concerned would need a lawyer. What "need" is, would require to be defined in the regulations. My concern is that, as the clause is presently worded, some who need lawyers will get them and some who need lawyers will not get them.

Senator Robertson: In my lay interpretation, " . . . where need is established . . . " is not very different from your first comment.

Senator Doyle: I regret that the time limitations deem that I have to restrict myself to one question.

I would address Professor Hathaway on the definitions he offered us for denying admission on the first hearings, which were that the application be clearly fraudulent or be not related to the criteria. I wonder if he could suggest to me how those criteria would apply should the applicant be an American black from Mobile, Alabama or an Irish Catholic from Belfast?

Professor Hathaway: I suspect that the question may point to the issue I wish to raise. These are situations, when one thinks of countries such as Ireland or the United States, where we tend to have a presumption of fairness—they are sister countries with which we have been traditionally aligned. Yet we know that, for example, the Immigration Appeal Board has recognized refugee claims emanating from both the United States and Ireland.

That being the case, my concern is specifically that within any society, and probably within our own society, there are some persons who may make out ligitimate claims to international protection. Historically, there have been cases of persecution of blacks in the United States, and so far as that were to be the case in the future I would expect that Canada would want to be in a position to respond, just as we did during the Civil War era. My concern is to have a standard that is clear in the sense that, if the claim is fraudulent, an untruthful representation of fact or not related to the Convention, only then would those persons be denied. In my submission both of those persons would secure access to the hearing, unless it could be established that there was no evidence upon which they could reasonably base their claim.

Senator Buckwold: Is it unusual for signatory nations of various UN groupings, such as human rights, to have domestic legislation that is not exactly in keeping with their international obligations? It seems to me that that is not unusual.

Professor Hathaway: No; this would certainly not be the first case in which a nation had enacted a law that failed to respect its international obligations. However, we might want to keep in mind Canada's particular position in the international human rights community, where for a long time we have been, I think it is fair to say, the moral conscience of the western world. We have been the promoter and the advocate, and

[*Traduction*]

Il va sans dire, je pense, que ces personnes ont besoin d'un avocat. Je suppose que la réglementation traitera de cette question. Si celui ou celle qui arrive ici dispose de beaucoup de ressources, il communiquera sans doute avec un avocat, et assez rapidement. Je ne fais qu'émettre une hypothèse et par conséquent, je suppose seulement que la personne en question a besoin d'un avocat. Il faudrait dans le règlement définir le mot «besoin». Étant donné la formulation actuelle je crains que certaines personnes qui ont besoin des services d'un avocat les obtiendront et que d'autres ne les obtiendront pas.

Le sénateur Robertson: À mon humble avis, la formulation que vous proposez pour la version anglaise de la Loi, soit « . . . where need is established . . . » n'est pas très différente.

Le sénateur Doyle: Je regrette que le peu de temps qui nous reste ne me permette de vous poser qu'une seule question.

Je m'adresse à M. Hathaway, concernant les raisons qu'il nous a présentées pour rejeter une demande à l'enquête préliminaire, à savoir que la demande doit être manifestement frauduleuse ou non conforme aux critères. Je me demande s'il pourrait émettre une hypothèse sur la façon dont s'appliquerait ces critères dans le cas d'une demande présentée par un noir américain venant de Mobile, en Alabama, ou par un Irlandais catholique de Belfast?

M. Hathaway: J'ai idée que la question porte précisément sur un sujet que j'aimerais traiter. Dans le cas de pays comme les États-Unis ou l'Irlande, on a tendance à présumer que la justice y règne—ce sont des pays amis avec lesquels nous avons toujours été alignés. Pourtant, nous savons que la Commission d'appel de l'immigration a accordé le statut de réfugié à des personnes qui venaient de ces deux pays.

À ce propos, je m'inquiète justement du fait que dans toute société, et probablement dans la nôtre également, certaines personnes peuvent revendiquer à juste titre la protection internationale. L'histoire nous a montré que certains noirs ont été persécutés aux États-Unis et, si cela se reproduisait à l'avenir, je suppose que le Canada voudrait être en mesure de répondre à cette situation, tout comme il l'a fait durant l'époque de la guerre civile. Je voudrais que nous ayons une norme claire afin que seules les revendications frauduleuses, une présentation mensongère des faits, ou n'ayant aucun rapport avec la Convention, puissent être rejetées. Selon ma proposition, ces 2 personnes auraient droit à une audience, à moins qu'on puisse établir qu'elles ne détiennent aucune preuve pouvant appuyer raisonnablement leurs revendications.

Le sénateur Buckwold: Est-il rare que des pays membre de divers organismes des Nations Unies, comme celui des droits de la personne, aient des lois nationales qui ne sont pas exactement conformes à leurs obligations internationales? Il me semble que ce n'est pas exceptionnel.

M. Hathaway: En effet, ce ne serait certainement pas la première fois qu'un pays adopte une loi qui n'est pas conforme à ses obligations internationales. Toutefois, nous devons nous rappeler la position particulière du Canada sur la scène internationale en ce qui concerne les droits de la personne; pendant longtemps, nous avons été, je pense qu'on peut le dire, la conscience morale du monde occidental. Nous avons préconisé le

[*Text*]

on occasion we have been the chastiser of other nations. That puts us in a particular position of leadership such that it would be inappropriate for us to be seen, openly, specifically and on the face of the law, to violate an international standard.

The Chairman: I would like to thank our witnesses on behalf of the committee. Your messages were sufficiently clear and comprehensive that we will be able to consider carefully the advice you have given us.

Professor Hathaway: Thank you, Madam Chairman.

Professor Angus: Thank you.

The Chairman: We meet again at three o'clock this afternoon.

The committee adjourned.

The committee resumed at 3:00 P.M.

The Chairman: Honorable senators, we are continuing our study of bill C-55. Our witnesses this afternoon are from the City of Windsor and general area. Mr. Sergio Grando, on my right, is the General Manager of the Convention and Visitors Bureau of Windsor, Essex County and Pelee Island. Mr. Grando will introduce the other witnesses. Does each witness have a separate statement to make?

Mr. Sergio Grando, General Manager, Convention and Visitors Bureau of Windsor, Essex County and Pelee Island: Yes, Madam Chairman.

The Chairman: Then each witness will make a statement and we will ask questions afterwards. Mr. Grando.

Mr. Grando: Madam Chairman and members of the committee, on behalf of the City of Windsor, the County of Essex and the Township of Pelee Island, I would like to thank you all for allowing our delegation the opportunity to address our concerns with respect to Bill C-55.

This delegation is comprised of myself and Mr. Daniel Aylward, General Manager of Boblo Island, Mr. Robert Coghil, General Manager and Secretary Treasurer of Transit-Windsor, and Mr. David Cassivi, Alderman, City of Windsor. Mr. Cassivi also sits on the Transit-Windsor board.

Our concerns center on sections 90.1 and 98.1 of Bill C-55. These sections have a potentially devastating impact on the tourism industry in the Windsor-Essex area generally, and specifically as they apply to the uniqueness of the services provided by Transit-Windsor, Boblo Island and the Pelee Island Transportation Company.

If it pleases the committee I would like to address the broader issues with respect to Bill C-55's impact on tourism and then call upon Mr. Aylward and Mr. Coghil to take issue with respect to the distinctiveness of their respective operations.

Tourism is one of Canada's fledgling industries. However, it is an industry that provides billions of dollars to our gross national product and directly employs 600,000 Canadians. That has doubled, actually, in the last ten years. Excluding the

[*Traduction*]

respect des droits de la personne, nous les avons défendus, et, à l'occasion, nous avons réprimandé d'autres pays. Nous occupons donc une position de chef de file et nous serions malvenus de montrer, à la face du monde, que nous enfreignons une norme internationale.

La présidente: J'aimerais remercier nos témoins au nom du Comité. Vos observations étaient suffisamment claires et complètes pour nous inciter à examiner avec soin les conseils que vous nous avez donnés.

M. Hathaway: Je vous remercie, madame la présidente.

M. Angus: Merci.

La présidente: Nous nous réunissons de nouveau à 15 heures cet après-midi.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 15 heures.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivrons aujourd'hui l'étude de la teneur du projet de loi C-55. Nos témoins de cet après-midi viennent de la ville de Windsor et de sa banlieue. M. Sergio Grando, à ma droite, est directeur général du Convention and Visitors Bureau de Windsor, comté d'Essex et île Pelée. M. Grando présentera les autres témoins. Chacun des témoins a-t-il une déclaration personnelle à faire?

M. Sergio Grando, directeur général, Convention and Visitors Bureau de Windsor, comté d'Essex et île Pelée: Oui, madame la présidente.

La présidente: Alors, chacun des témoins fera sa déclaration et nous leur poserons des questions par la suite. Monsieur Grando.

M. Grando: Madame la présidente et membres du Comité, au nom de la ville de Windsor, du comté d'Essex et du canton de l'île Pelée, je vous remercie de nous donner l'occasion de vous faire connaître notre point de vue sur le projet de loi C-55.

La délégation dont je fais partie comprend M. Daniel Aylward, directeur général de l'île Boblo, M. Robert Coghil, directeur général et secrétaire-trésorier de la société *Transit-Windsor*, et M. David Cassivi, conseiller de la ville de Windsor. M. Cassivi siège également au conseil d'administration de *Transit-Windsor*.

Nous nous préoccupons surtout des paragraphes 90.1 et 98.1 du projet de loi C-55. Ces dispositions pourraient être lourds de conséquences pour l'industrie touristique de la région de Windsor et du comté d'Essex en général, surtout en ce qui touche le caractère distinctif des services fournis par la compagnie *Travait-Windsor*, l'île Boblo et la Pelee Island Transportation Company.

Si le Comité me le permet, j'aimerais parler d'abord des questions plus générales concernant les répercussions du projet de loi C-55 sur le tourisme, pour demander ensuite à MM. Aylward et Coghil de vous parler du caractère distinctif de leurs activités.

Le tourisme est l'une des industries naissantes du Canada, mais elle n'en contribue pas moins pour des milliards de dollars à notre produit national brut et elle emploie directement 600 000 Canadiens, chiffre qui a en fait doublé au cours des

[*Text*]

tourism activity that it has generated internally; that is, within Canada by Canadian travellers, our industry is very dependant on the United States as a major source of visitors. Tourism Canada spends $20 million annually promoting the theme "Canada, the World Next Door". Our provinces, territories, regional tourism agencies and convention bureaus collectively spend an additional $60 million to $80 million promoting the Canadian product in the U.S. market.

The Windsor Essex County area borders with the United States, specifically Michigan and Ohio. It is very dependant on the flow of American visitors to support our local tourism industry.

Windsor is a major port of entry for U.S. travellers. Approximately 30 per cent of all U.S. visitors to the province of Ontario enter through Windsor. A major and steadily growing travel segment is the motorcoach tour market. One of the major objectives of our bureau, and bureaus across this country, is to increase the attendance in the motorcoach tour market. Accordingly, our department allocates a substantial portion of its annual budget and staff time to the development of this particular travel segment.

Tourism is recognized as one of our country's fastest-growing industries, and by the year 2000 it will become one of the most important single economic activities in Canada. The Government of Canada must allow for every market opportunity possible if tourism is to reach its maximum potential.

We believe that the enactment of Bill C-55, specifically sections 90.1 and 98.1, will have a negative impact on the operations of the following tourism-related facilities and amenities.

1. Transit-Windsor's, Windsor-Detroit cross-border tunnel service.

2. Boblo Island Amusement Park as it pertains to the transportation of passengers from docks on the American side of the island.

3. Tour operators, both Canadian and American, who presently promote Windsor and Essex County to conventions and large events taking place in the Detroit area.

4. Tour companies operating daily tours out of Windsor and Essex County from Detroit or the Detroit area.

5. American motorcoach tour companies who are presently packaging and those who may be considering the Windsor-Essex County area in their tour itineraries.

6. The Pelee Island Ontario Transportation Company, which presently offers a ferry service between Sandusky, Ohio, Pelee Island and the Kingsville and Leamington docks in Essex County.

Although the Convention Bureau does not dispute the intent of the legislation, nor do we believe that such legislation was

[*Traduction*]

dix dernières années. En excluant les activités touristiques générées au Canada même par des voyageurs canadiens, notre industrie dépend beaucoup des États-Unis comme source principale de visiteurs. Tourisme Canada consacre 20 millions de dollars par année à une campagne de promotion ayant pour thème «Le Canada: un monde à votre portée». Les bureaux de congrès et de tourisme régionaux, territoriaux et provinciaux dépensent ensemble la somme supplémentaire de 60 à 80 millions de dollars pour la promotion touristique du Canada aux États-Unis.

La région du comité d'Essex Windsor est limitrophe avec États-Unis, notamment aux États du Michigan et de l'Ohio La rentabilité de l'industrie touristique de cette région repose sur le flux de visiteurs américains.

La ville de Windsor est un des principaux ports d'entrée des voyageurs américains. Environ 30 p. 100 des Américains qui visitent la province de l'Ontario transitent par Windsor. L'un des principaux segments de l'industrie touristique qui connaît une croissance constante est le marché des excursions en autocar. L'un des grands objectifs de notre bureau, voire des bureaux de tourisme d'un bout à l'autre du pays, consiste justement à favoriser l'expansion de ce marché. Nous y affectons donc une grande partie de notre budget annuel et de nos ressources humaines.

Le tourisme est reconnu comme l'une des industries du pays qui croît le plus rapidement et, vers l'an 2000, ce sera l'un des secteurs d'activité les plus importants du Canada. Le gouvernement du pays doit donc tout mettre en œuvre pour multiplier les occasions d'affaire à l'intention de cette industrie pour qu'elle atteigne son potentiel maximal.

Nous croyons que l'adoption du projet de loi C-55, et en particulier des paragraphes 90.1 et 98.1, aura des répercussions néfastes sur les activités des organismes suivants qui sont liés au tourisme.

1. *Transit-Windsor*, le service de tunnel transfrontalier qui relie Windsor à Detroit.

2. Le parce d'attractions de l'île Boblo en ce qui concerne le transport de passagers depuis les quais du côté américain de l'île.

3. Les organisateurs d'excursions, tant canadiens qu'américains, qui font actuellement la promotion du comté d'Essex-Windsor à l'occasion des congrès et de grands événements qui ont lieu dans la région de Detroit.

4. Les compagnies qui organisent tous les jours des excursions dans la région de Windsor et dans le comté d'Essex pour des voyageurs venant de Detroit ou des environs.

5. Les organisateurs d'excursions en autocar américains qui offrent actuellement et qui prévoient offrir des excursions dans la région d'Essex-Windsor.

6. La *Pelle Island Ontario Transportation Company,* qui offre actuellement un service de traversiers entre Sandusky, Ohio, l'île Pelée et les quais de Kingsville et de Leamington dans le comté d'Essex.

La Convention Bureau que je représente ne remet pas en cause le but du projet de loi ni ne croit qu'il vise l'industrie

[*Text*]

directed at the tourism industry, it is becoming increasingly evident that American national tour organizations feel threatened by the heavy fines and inconvenienced by the resulting bureaucratic red tape. Under this new immigration legislation it is fair to assume that organized group travel to Windsor/Essex County and other Canadian destinations will be cut dramatically.

Thank you for your time and consideration in this matter.

Mr. Daniel Aylward, General Manager, The Boblo Island: Madam Chairman, members of the committee, first let me also thank you for the opportunity to speak to you today. I would also like to note that although we are discussing Bill C-55, many of the terms and conditions that we are discussing were also contained in Bill C-84, which I notice is not on the table today.

The terms as outlined in the paragraphs previously noted do call for a penalty of up to $5,000 per person for carriers transporting to Canada an individual who may have improper documents.

We were notified by letter dated December 11, 1987, which reached our office in January of this year, of this change in the law. On January 25 we met with the Windsor office of the Immigration Service, at which time they outlined the impact of the program on our particular operation.

Key points of their presentation were:

1. This law will be effective April 1, 1988. That was their anticipated date.

2. Boblo Island will be affected.

3. Penalties will be assessed with no right of appeal.

4. Bus tour operators will also be affected.

5. A complete manifest will be required of all passengers carried to Boblo Island.

6. Each individual on a vessel must clear individually.

7. Boblo authorities will have to ensure that the documents are available and that they are authentic. That is, if someone provided a false passport and it looked authentic to us and later turned out to be false, we would still be fined for that.

8. U.S. citizens will need birth certificates and/or voter registration cards.

9. Boblo authorities will need to identify which individuals require passports, which ones require visas, and which ones require other forms of identification.

Upon questioning it was revealed that the officers had been specifically instructed that this level of enforcement was required of them, that no latitude was provided and none was to be given.

[*Traduction*]

touristique, mais il devient de plus en plus évident que les organisateurs d'excursion américains se sentent menacés par les lourdes amendes qu'il prévoit et redoutent les tracasseries administratives qui en résulteraient. Si cette nouvelle loi sur l'immigration était adoptée, il ne fait pas de doute que nous assiterons à une diminution radicale des excursions de groupes vers le comté d'Essex et la région de Windsor et vers d'autres destinations canadiennes.

Je vous remercie de m'avoir écouté.

M. Daniel Aylward, directeur général, île Boblo: Madame la présidente, membres du Comité: laissez-mos d'abord vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. J'aimerais également souligner que, même si nous parlerons aujourd'hui du projet de loi C-55, il reste qu'un grand nombre des dispositions à l'étude aujourd'hui figurent aussi dans le projet de loi C-84 qui, à ce que je crois, n'est pas au programme aujourd'hui.

Les dispositions mentionnées plus tôt prévoient que les transporteurs qui amènent au Canada des voyageurs non munis de papiers valides, seraient passibles d'une amende maximale de 5 000 $ par personne.

Ou avons a informés au mois de janvier de cette année, par une lettre datée du 11 décembre 1987, de ce changement fait à la loi. Le 25 janvier, nous avons rencontré des membres du bureau de l'immigration de Windsor, qui nous ont renseignés sur les répercussions du programme sur nos activités.

Voici les points principaux qu'ils ont précisés:

1. La loi entrera en vigueur, d'après eux, le 1er avril 1988.

2. L'Île Boblo sera touchée.

3. Les amendes seront sans appel.

4. Les organisateurs d'excursions en autocar seront également touchés.

5. Un manifeste complet sera requis de tous les passagers transportés à l'île Boblo.

6. Tous les passager à bord doivent passer à la douane un à un.

7. Les autorités de l'île Boblo devront s'assurer que les passagers sont munis des papiers voulus et que ces derniers sont authentiques. C'est-à-dire, que si un voyageur présentait un faux passeport qui nous avait semblé authentique, mais qui par la suite serait reconnu comme faux, nous aurions quand même à payer l'amende.

8. Les citoyens américains auront besoin d'un certificat de naissance ou d'une carte d'électeur.

9. Les autorités de l'île Boblo devront déterminer quelles personnes ont besoin d'un passeport, d'un visa ou d'une autre forme d'identification.

Après avoir posé quelques questions, nous avons appris que les agents avaient reçu des instructions spéciales en vertu desquelles ils devaient faire respecter ces règlements, qu'ils n'auraient pas de latitude et qu'ils ne pourraient pas faire de passe-droits.

[*Text*]

Following that meeting, we pursued an exemption based on the unique circumstances under which we operate. Through the efforts of Mr. Steve Langdon, Member of Parliament for Essex-Windsor, and with the support of the Town of Amherstburg Council, the City of Windsor Council, the Essex County Council, the Windsor Essex County and Pelee Island Convention and Visitors Bureau, the Amherstburg Chamber of Commerce, the Amherstburg Business Industrial Association, and our member of the provincial legislature, Remo Mancini, as well as our home, Malden Township Council, we have received recognition of our position from Mr. Benoît Bouchard, Minister of Employment and Immigration. His response indicated that no "plans" exist to strictly enforce the bill as it relates to Boblo. However, his response leaves the possibility of strict enforcement open in the future. Even this possibility, though, precludes any future development of Boblo Island and any further investment.

Let me back up for just a moment to explain how all this impacts our business. Boblo Island is a theme park located on Bois Blanc Island at the mouth of the Detroit River. Access to the island is only by boat. The company operates eight passenger vessels. Six of these vessels operate from U.S. ports and carry over 500,000 people of the 700,000 annual visitors to the island.

These individuals are carried to the offshore island and are restricted to the island through a colour-coated ticket control system. United States originating passengers are not permitted to enter Canada's mainland. However, the law will require, if enforced, that we institute a complicated system of detailed checking and documenting of passengers. On arrival, this procedure will be duplicated again by Immigration personnel. To put this into perspective, two of our boats carry 2,500 passengers each. Estimating just 30 seconds to clear each individual, which could not be achieved, you can see the range of the problem that we would experience.

We estimate that the time required for this process will be 3 to 6 hours for our guests by the time they are pre-checked at the home port and then checked again at the dock. Furthermore, if a 1 per cent error factor is anticipated, penalties under the law would total $25 million. We don't gross that much money in the course of a year.

Further, in short order, we would anticipate attendance declines of 30 per cent to 40 per cent from the disruption, and this would drop the company well below profitable levels, even if you waived the fines.

Additional exposure comes from the loss of tour bus attendance through our Canadian dock. This problem, as already outlined, could result in a further 5 per cent loss.

Quickly, enforcement of this law could eliminate over 850 jobs in Canada at Boblo. Further, the threat of future enforcement will slowly accomplish the same thing as we will be unable to continue our investment in the island which has totalled almost $19 million over the past five years.

[*Traduction*]

Par la suite, nous avons demandé une exemption fondée sur les circonstances particulières de nos activités. Grâce aux efforts de M. Steve Langdon, député de la circonscription d'Essex-Windsor, de l'appui du conseil municipal d'Amherstburg, du conseil municipal de la ville de Windsor, du conseil du comté d'Essex, du *Convention and Visistors Bureau* de l'île Pelée et du comté d'Essex-Windsor, de la Chambre de commerce d'Amherstburg, de la *Business Industrial Association* d'Amberstburg, du député provincial de la circonscription, M. Remo Mancini, de même que du conseil de canton de Malden, d'où je viens, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M. Benoît Bouchard, nous a fait savoir qu'il avait été mis au courant de notre position. Il a indiqué qu'il n'y avait aucun «plan» en vue d'appliquer strictement la loi en ce qui concerne Boblo. Toutefois, sa réponse laisse la porte ouverte à une application stricte dans l'avenir. Cette simple menace interdit tout nouveau développement et tout nouvel investissement à l'île Boblo.

J'aimerais maintenant revenir un peu en arrière pour expliquer quelles seront les répercussions du projet de loi sur nos affaires. L'île Boblo est un parc thématique situé sur l'île du Bois blanc à l'embouchure de la rivière Detroit. On ne peut y accéder que par bateau. Notre compagnie exploite huit navires à passagers. Six d'entre eux ont leur port d'attache aux États-Unis et transportent plus de 500 000 des 700 000 visiteurs qui viennent chaque année dans l'île.

Une fois que les visiteurs arrivent dans l'île, on contrôle leurs déplacements au moyen d'un système de billets de couleur. Les passagers en provenance des États-Unis ne peuvent quitter l'île pour se rendre au Canada. Cependant, si elle était appliquée, la loi exigerait que nous mettions au point un système complexe de contrôle des papiers des passagers. À leur arrivée au Canada, cette procédure serait répétée par le personnel de l'Immigration. Voici un exemple qui illustre ce point. Deux de nos navires transportent 2 500 passagers chacun. Si l'on estime à 30 secondes le temps qu'il faut pour contrôler chaque voyageur, mais il en faut bien plus, on peut se faire une idée de l'ampleur des problèmes que nous aurions.

Nous estimons que cette formalité prendrait entre trois et six heures, à partir de la vérification au moment de l'embarquement jusqu'au contrôle au débarquement. De plus, compte tenu d'une marge d'erreur anticipée de 1 p. 100, les amendes auxquelles on s'exposerait pourraient atteindre 25 millions de dollars, chiffre de loin supérieur à notre revenu brut annuel.

En outre, nous prévoyons qu'à court terme la loi entraînerait une baisse de clientèle de 30 à 40 p. 100, ce qui ferait tomber la compagnie en deça du seuil de rentabilité même si l'on nous faisait grain des amendes.

Nous subirions également une baisse de 5 p. 100 des exeursionnistes par autocar en partance des quais canadiens.

La mise en vigueur de cette loi pourrait éliminer d'un seul coup plus des 850 emplois à l'île Boblo. Plus encore, la simple menace de son application produirait le même résultat, quoique plus lentement, puisque nous serions incapables de maintenir nos investissements qui se sont chiffrés à 19 millions de dollars environ au cours des cinq dernières années.

[*Text*]

While millions of dollars are poured into tourism promotion by all levels of government and the private sector, this legislation has the ability to isolate Canada from the industry throughout North America. What we are really talking about is jobs: jobs at Boblo Island, jobs at Transit-Windsor, jobs at hotels, motels and restaurants, as well as at attractions throughout Canada. We are talking economic impact of potentially billions of dollars in the short term.

Some people have caracterized our response as over-reaction. This may be true. However, having a law on the books which has not been enforced, as has been the case, nor was it intended to be enforced in this way, is quite different than the passing of a law and threatening the industry with that law.

On March 8, 1988, station WXYZ-TV in Detroit covered the legislation in a brief story of about one minute in length. On March 9 almost two dozen calls were received at our offices from Boblo group customers who indicated that they were considering cancelling their outing because of the problems that could result from this legislation.

Obviously, the problems do exist. They are real. The damages are already showing. We urge you to take immediate steps to exempt Boblo Island from the conditions of this bill. We also ask that you please reconsider the impact that this legislation will have on the tourist industry throughout Canada. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Aylward. Mr. Coghill.

Mr. Grando: Madam Chairman, just before Mr. Coghil proceeds, I have some support documentation, above and beyond what Dan has mentioned, from concerned parties. One is addressed specifically to you, one is from a tour company out of Pensylvania, one is a tour company out of Michigan, and one is a letter from the Township of Pelee Island with respect to their transportation system. These might be entered for the record.

The Chairman: Thank you, Mr. Grando. We will have copies made and circulated to each of the members.

Mr. Roger Coghill, General Manager & Secretary Treasurer, Transit-Windsor: Madam Chairman, honorable senators, I too want to thank you for the opportunity of giving you some indication of the impact on Transit-Windsor of the proposed legislation.

You may know that Transit-Windsor is a municipal transit system very similar to OC Transpo here in Ottawa. Through Windsor Chartabus, which is a wholly owned subsidiary of Transit-Windsor, it operates a regular route commuter service between the cities of Windsor, Ontario, and Detroit, Michigan. The service operates on 10-minute frequencies during peaks, and 20-minute frequencies during off peaks. I would like emphasize that this is not a normal Greyhound type of intercity service but is a shuttle service between two adjacent cities. It carries approximately 650,000 to 700,000 passengers per year. The service employs 10 to 12 operators on a regular basis

[*Traduction*]

Alors que tous les niveaux de gouvernement et le secteur privé injectent des millions de dollars dans la promotion touristique, cette loi pourrait à elle seule isoler le Canada du reste de l'industrie touristique nord-américaine. C'est une question de sauvegarde des emplois: des emplois à l'île Boblo, à la société transit-Windsor, dans les hôtels, les motels, les restaurants, de même qu'à toutes les attractions du Canada. Ce sont là, à court terme, des répercussions économiques de plusieurs milliards de dollars.

Certaines personnes nous ont taxés d'exagération. Peut-être ont-ils raison. Cependant, il y a une différence entre une loi en vigueur, mais qu'on n'a pas appliquée, comme c'est le cas jusqu'ici, et l'adoption d'une loi dont on menace toute notre industrie.

Le 8 mars 1988, la station de télévision WXYZ-TV de Detroit a transmis sur les ondes un court reportage d'une minute sur la loi. Le lendemain, nous avons reçu une vingtaine d'appels de nos clients de Boblo qui nous faisaient savoir qu'ils envisageraient d'annuler leur excursion en raison des problèmes que pourrait entraîner cette loi.

De toute évidence, les problèmes sont réels. Les dommages sont déjà apparents. Nous vous invitons instamment à prendre sur le champ les mesures nécessaires pour exempter l'île Boblo des dispositions de ce projet de loi. Nous vous demandons également d'examiner de nouveau les répercussions qu'aura cette loi sur l'industrie touristique d'un bout à l'autre du Canada. Merci.

La présidente: Merci, monsieur Aylward. Monsieur Coghill.

M. Grando: Madame la présidente, avant que M. Coghil commence, j'ai des preuves qui vont plus loin encore que les déclarations de M. Aylward et qui proviennent des parties intéressées. L'un de ces documents vous est adressé, un autre provient d'un organisateur d'excursions de la Pennsylvanie, un troisième, d'une compagnie du Michigan et le dernier est une lettre du canton de l'île Pelée concernant le système de transport là-bas. Ces documents pourraient être consignés au compte-rendu.

La présidente: Merci, monsieur Grando. Nous en ferons faire des copies et les distribuerons à chacun des membres du Comité.

M. Roger Coghill, directeur général et secrétaire-trésorier, Transit-Windsor: Madame la présidente, honorables sénateurs, je tiens, moi aussi, à vous remercier de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui de vous donner des détails sur les répercussions du projet de loi sur la société *Transit-Windsor*.

Vous savez peut-être que *Transit-Windsor* est un réseau de transport en commun municipal très semblable à celui de la ville d'Ottawa. Par le truchement *Windsor Chartabus*, qui est une filiale à part entière de *Transit-Windsor* cette compagnie assure la navette entre les villes de Windsor (Ontario) et de Detroit (Michigan). Aux heures de pointe, les départs ont bien toutes les dix minutes et le reste du temps chaque vingt minutes. Je tiens à souligner que ce service n'est pas l'habituel service d'autocar inter-villes du genre Greyhound, mais un service de navette entre deux villes voisines. Ces autocars transportent entre 650 000 et 700 000 passagers environ par année. Le ser-

[*Text*]

plus support staff through Transit-Windsor in terms of maintenance and administrative duties.

The majority of our riders are Canadians commuting to Detroit for work, shopping and entertainment purposes. However, there are also some U.S. citizens who commute in the reverse direction over to Windsor for the same type of thing: work, entertainment and shopping.

The problem facing Transit-Windsor as a result of the enforcement of the legislation is this. Our present schedules are extremely difficult to maintain, given traffic conditions and having to clear Customs and Immigration on both sides of the border. You could imagine what would happen with 70 to 80 people on a bus and having to review the individual travel documentation for that many people. Obviously, that vehicle would have something like a 35- to 40-minute delay at minimum, and for those reasons it would be impossible to maintain any kind of a reasonable type of frequency for commuter service.

Another problem we face is that operators on our tunnel service are integrated with the municipal service and can select to work back and forth in the various areas, given seniority through our contract agreement. Some of our operators may work on the tunnel for only a month, two weeks or even less during a year. We would have to train all 160 operators in the procedures, and because they work for a limited time before they would go back onto that service we would have to have a continual retraining program. You can see that it would be very costly and difficult to do. Part of the problem is that this type of service is already offered by Customs and Immigration.

Another indication from the bargaining representative of our operators, Lcal 616 of the Amalgamated Transit Union, is that they are not prepared to allow our operators to be trained in work that is already done by Customs and Immigration. So that presents another problem to us with regard to the proposed legislation.

Should the proposed legislation be enforced, Transit-Windsor will have no choice but to discontinue the service between the two cities. There are a number of things that will result from that. First of all, there would be a resulting loss in jobs of some 10 to 12 people. That is a relatively minor impact compared to the number of jobs involving Boblo. Probably more important is the fact that the commuter service between the two cities would end, and virtually close the border to anyone without a car. Traffic through the tunnel, which is already heavy and congested, would be impacted severely by any additional cars that would have to replace existing transit service.

Something that we have not been able to put a handle on is the fact that there would be a negative impact in terms of tourist dollars from the people that we bring into Windsor. We don't have the figures of how many of those actually come on a regular basis.

Under the present system, when our vehicles bring passengers across every ten minutes, those passengers are dropped

[*Traduction*]

vice emploie régulièrement entre dix et douze conducteurs, en plus du personnel de soutien provenant de la *Transit-Windsor* qui s'occupe des tâches d'entretien et d'administration.

La plupart de nos passagers sont des Canadiens se rendant à Detroit pour travailler, faire des courses ou se divertir. Il y a aussi un trafic moins important en sens inverse pour les mêmes raisons.

Le problème auquel sera confrontée la société *Transit Windsor* par suite de la mise en application de la loi est le suivant: nous avons énormément de difficultés à respecter nos horaires, compte tenu des conditions de la circulation et du fait que nous devons passer la douane et l'immigration des deux côtés de la frontière. Il n'est pas difficile de s'imaginer ce qu'il s'ensuivrait s'il fallait que les 70 ou 80 passagers d'un autocar passent à la douane et à l'immigration pour y faire vérifier leurs pièces d'identité: cet autobus subirait un retard d'au moins 35 à 40 minutes, ce qui rendrait presque impossible le maintien d'un service plus ou moins régulier.

Un autre problème est le fait que les conducteurs du service de tunnel sont intégrés aux services municipaux et peuvent choisir d'être mutés dans divers secteurs selon leur ancienneté et la convention collective. Certains d'entre eux ne travaillent dans le tunnel que pendant un mois, deux semaines, voire moins au cours d'une année. Cela nous forcerait à donner à l'ensemble des 160 conducteurs la formation requise pour appliquer la loi; de plus, étant donné que certains d'entre eux ne travaillent au même endroit que pendant une durée limitée, il faudrait que nous mettions sur pied un programme de formation permanent. Vous pouvez constater que tout le processus serait très coûteux et difficile à réaliser. Une partie du problème vient de ce que ce genre de service est déjà offert par la douane et l'immigration.

Par ailleurs, la section syndicale qui représente nos conducteurs, soit la section 616 de l'*Amalgamated Transit Union,* a déclaré qu'elle n'était pas disposée à permettre à nos conducteurs de recevoir une formation qui est déjà donnée par Douane et Immigration. Cette interdiction constitue une autre difficulté pour nous en ce qui concerne le projet de loi.

Si le projet de loi était adopté, la société *Transit-Windsor* n'aurait d'autre choix que d'interromptre le service de Transport entre les deux villes, ce qui aurait de nombreuses conséquences. D'abord, de dix à douze travailleurs perdraient leur emploi. C'est un chiffre relativement modeste si on le compare au nombre d'emplois qui seraient perdus à Boblo. Plus important encore est le fait que le service de transport entre les deux villes prendrait fin et que les voyageurs seraient forcés de passer la frontière en voiture. La circulation, déjà très dense dans le tunnel s'en trouverait donc accrue considérablement, rendant les déplacements très pénibles.

Nous n'avons pu le démontrer jusqu'à maintenant, mais la ville de Windsor perdra sans doute des revenus en matière de tourisme. Nous ne connaissons pas le nombre exact des voyageurs qui viennent régulièrement à Windsor.

En vertu du système actuel, nous amenons des passagers à Windsor toutes les dix minutes. Ces passagers débarquent

[*Text*]

directly at the Customs and Immigration booth. There they are screened, as normally happens at a border point, and any passengers who are rejected are placed on the next bus back to the United States and returned to their point of origin. This system has been in place since 1981 and has worked very well for Customs and Immigration, as well as for ourselves. It is something we would hope we could retain.

As a result of all this, and since Transit-Windsor's operation is unique in the country, we would like to see the company exempted from the legislation or have the legislation modified so that the enforcement of document screening can be at the discretion of the local border crossing point. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Coghil. Mr. Cassivi.

Mr. David Cassivi, Alderman, City of Windsor: Thank you, Madam Chairman. Honorable senators, speaking for Mayor Burr and the Council of the City of Windsor, I will underline only what has already been said here by previous speakers. Those of us who have the privilege of living in the border city of Windsor are very proud of the natural beauty that surrounds us, and the natural attractions that Windsor has to offer. It is our intention to share that with our American neighbours, and to that end we are developing tourism as our second major industry. All of us in Windsor at the political levels, all three levels of government, are very, very distressed at the prospect of this bill having the adverse impact that has already been described.

We are hoping that what you have heard today will allow you to give this bill some second thought, sufficient that you will be sensitive to the unique needs of Windsor. In addition to that, of course, it has already been stated that our daily trans-border operations at Transit-Windsor would terminate if this bill should be approved in its present form. The bill in its present form would effectively terminate the operations because it happens to shift the onus or the responsibility of immigration enforcement from immigration specialists to those who have no training in immigration law or immigration procedures. As the Transit-Windsor General Manager has pointed out, Local 616 of the Amalgamated Transit Union will not operate under these conditions. We are imploring you, with the greatest of respect, to reconsider the provision of the bill which has an adverse direct impact on the City of Windsor, and we think that that can be addressed by a minor amendment. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Cassivi. Senator Buckwold.

Senator Buckwold: You certainly raised a very interesting complication of this bill, and one I think most of us will recognize as of serious consequence to your city. In due course someone will ask you what you recommend for the minor change. Perhpas I can do that right now and get it over with. What is your recommendation?

Mr. Aylward: There are several alternatives that could be taken. This language is specifically written to address what might be conspiring to bring in people who are undocumented,

[*Traduction*]

directement au poste de la douane et de l'immigration. Ils y sont contrôlés, comme cela se fait normalement à tous les postes frontière, et les passagers qui sont refoulés sont remis à bord du prochain autocar à destination des États-Unis et retournés à leur point de départ. Ce système est en place depuis 1981 et nous en sommes satisfaits, comme le sont la douane et l'immigration. Nous aimerions donc le conserver.

Pour ces raisons, et comme les activités de la société Transit-Windsor sont uniques en leur genre au Canada, nous aimerions que notre compagnie soit exemptée de l'application de la loi ou que la loi soit modifiée de façon que la vérification des papiers d'identité soit laissée à la discrétion de chacun des postes frontière. Merci.

La présidente: Merci, monsieur Coghill. Monsieur Cassivi.

M. David Cassivi, conseiller, ville de Windsor: Merci, madame la présidente. Honorables sénateurs, au nom du maire, M. Burr, et du conseil municipal de la ville de Windsor, j'aimerais seulement souligner des points qui ont déjà été mentionnés par les témoins qui m'ont précédé. Ceux d'entre nous qui ont le privilège d'habiter dans la ville frontière de Windsor sont très fiers de la beauté naturelle de la région et des attractions que la ville a à offrir. Nous avons l'intention de les partager avec nos voisins américains et, à cette fin, nous faisons la promotion du tourisme comme notre deuxième industrie en importance. Tous les échelons de gouvernement à Windsor s'inquiètent profondément des conséquences néfastes que le projet de loi C-55 pourrait avoir et qui ont déjà été décrites.

Nous espérons que les témoignages que vous avez entendus aujourd'hui vous feront prendre davantage conscience des besoins particuliers de la ville de Windsor et que vous modifierez le projet de loi en conséquence. En outre, comme il a déjà été dit, si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuel, il est certain que les activités transfrontalières quotidiennes de la société *Transit-Windsor* prendraient fin. Dans son libellé actuel, le projet de loi mettrait fin à nos activités puisqu'il ferait passer la responsabilité de la mise en application des directives en matière d'immigration, des spécialistes en la matière à des personnes n'ayant aucune formation dans ce domaine. Comme l'a dit le directeur général de la société *Transit-Windsor*, la section 616 de l'*Amalgamated Transit Union* ne nous permettrait pas de poursuivre nos activités dans ces conditions. Nous vous exhortons donc, très respectueusement, à reconsidérer les dispositions de ce projet de loi qui auraient des répercussions directement néfastes sur la ville de Windsor. Nous sommes d'avis par ailleurs que le problème pourrait être réglé au moyen d'un simple amendement. Merci.

La présidente: Merci, monsieur Cassivi. Sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Vous avez certainement mis le doigt sur une très intéressante lacune dans ce projet de loi, et je crois que la plupart d'entre nous reconnaîtront qu'elle aurait de sérieuses conséquences sur votre ville. On vous demandera en temps et lieu quelle modification mineure vous recommandez. J'en profite donc pour vous demander quelle est cette recommandation.

M. Aylward: Il existe diverses solutions. Ce projet de loi vise en particulier à déjouer ce que l'on pourrait considérer comme des complots visant à faire entrer au Canada des passagers

[*Text*]

according to statements from the Department of Employment and Immigration as well as from the ministry responsible for tourism. The intent is not to address the legitimate business concern; it is to address someone who is loading up a boat with people who are not permitted access to Canada and bringing them in. So it could be addressed from a conspiring standpoint by changing the language to "anyone who conspires to bring people into the country without documentation."

Another possibility would be to open the border from the United States from the standpoint that this language would not apply to transportation originating in the United States, be it by bus, hip or aircraft. Both of those would address it in a more general sense. Certainly from the standpoint of Boblo Island, we need at least an exemption for our operation. I know that Transit-Windsor are faced with shutting down their operation without an exemption for them specifically.

Senator Grafstein: May I ask a supplementary on that point? You are asking for an exemption for yourself. You have just tabled with us a letter from the Anderson Bus and Tour Company, which is located in Greenville, Pensylvania. It refers to the letter from the Department of Employment and Immigration suggesting that there would be significant penalties and increased responsibilities. But, Mr. Anderson, the Vice-President, who signed the letter, sent copies to the NTA and the ABA—I don't know what those are—and to Manitoba Business Development and Tourism, to the Kingston Area C.V.B., to London C.V.B., to Regina C.V.B., to Universal Fun Finders Limited, to the City of Saint John, to Festival Country, to Saskatchewan Tourism, and to Ontario Motor Coach Association. How do we end up in a situation where we exempt you and we can't exempt these other groups as well?

Mr. Aylward: First let me say that the two groups you mentioned, the NTA and the ABA, are tour bus operating associations. What we are proposing here is a more general treatment of the problem, because it is not just a City of Windsor or Essex County problem. This is going to hit the tourism industry in Toronto, London, and Vancouver. Any part of the country that has a tourism operation is going to be hit with the impact of this bill. I guess I didn't express myself clearly. What I am saying is that from our standpoint we need at least an exemption for us if we are to continue to invest and build our business. But for the welfare of the country and the industries, this has to be addressed in a much broader sense. As we look at it, much of the business that is coming to or through Windsor is also going through Niagara Falls and is passing up and down Highway 401. Buses originating out of Chicago may go through Windsor on their way to Niagara Falls. Under this legislation it is quite likely that they won't anymore. They will still go to Niagara Falls but they just won't cross the border.

[*Traduction*]

sans papiers. C'est du moins ce qui ressort des déclarations des représentants du ministère de l'Emploi et de l'Immigration de même que du ministre responsable du tourisme. Le but du projet de loi n'est pas de nuire aux activités de transport légales; le projet de loi vise plutôt à régler la question des transporteurs qui font passer clandestinement au Canada des personnes qui n'ont pas le droit d'y entrer. On pourrait donc modifier le projet de loi en y ajoutant une clause de «complot» qui se lirait comme suit: «Quiconque complote en vue d'amener au Canada des personnes qui en sont-pas munies de pièc - d'identité est passible . . . ».

Une autre possibilité serait d'exempter de l'application de la loi les voyageurs provenant des États-Unis, que ce soit par autocar, bateau ou avion. Ces deux solutions règleraient le problème d'une façon plus générale. En ce qui concerne l'île Boblo, nous avons à tout le moins besoin d'une exemption en ce qui concerne nos activités. Je sais que la société *Transit-Windsor* risque de mettre fin à ses opérations si elle ne peut jouir d'une exemption.

Le sénateur Grafstein: Puis-je poser une autre question sur ce point? Vous demandez une exemption pour vous-même. Vous venez tout juste de nous remettre une lettre de la *Anderson Bus and Tour Company*, qui se trouve à Greenville (Pennsylvanie). Elle fait allusion à la lettre du ministère de l'Emploi et de l'Immigration qui laisse entendre que les infractions seraient passibles de peines sévères et que les responsabilités seraient plus grandes. Des copies de cette lettre signée par M. Anderson, vice-président, ont été envoyées au NTA et à l'ABA—je ne sais pas ce que représentent ces sigles—ainsi qu'au ministère du Développement de l'entreprise et du Tourisme du Manitoba et aux C.V.B. de la région de Kingston Area, de London et de Regina, à Universal Fun Finders Limited, à la ville de Saint John, au Festival Country, au Saskatchewan Tourism, et à l'Ontario Motor Coach Association, Comment pouvons-nous justifier que nous vous exemptons, alors que nous ne pouvons le faire pour ces groupes?

M. Aylward: Tout d'abord, sachez que les deux groupes auxquels vous faites allusion, le NTA et l'ABA, sont des associations de tourisme par autocars. Nous proposons en fait une solution plus générale du problème, car il n'est uniquement propre à la ville de Windsor ou au Comté d'Essex. Ce projet de loi va toucher l'industrie du tourisme à Toronto, à London et à Vancouver. Il va également toucher toute partie du pays qui offre des services touristiques. Je ne pense pas m'être clairement exprimé. Selon nous, il faudrait qu'au moins une exemption nous soit accordée pour que nous puissions continuer à investir et à monter notre affaire. Par contre, en ce qui concerne le bien-être du pays et des industries, il faudrait aborder ce problème de façon beaucoup plus large. Autant que nous le sachions, la plupart des transporteurs qui arrivent à Windsor ou qui traversent cette ville, passent également par Niagara Falls et fréquentent la route nº 401. Les autobus en provenance de Chicago et à destination de Niagara Falls peuvent passer par Windsor. En vertu de cette loi, il est fort probable qu'ils n'emprunteront plus cette route. Ils iront toujours à Niagara Falls, mais ne traverseront plus la frontière.

[*Text*]

Senator Grafstein: I didn't mean to interject in Senator Buckwold's questioning, but I take it you are saying that this affects virtually every province?

Mr. Aylward: Exactly.

Senator Buckwold: I gather that because of the very numbers the impact is much more serious, not that it is not of any consequence in these other areas. Are you suggesting that at least Boblo Island and what goes on there should be exempted?

Mr. Aylward: Yes, sir.

Senator Buckwold: Under the present arrangements, when tourists come from the United States to your island, that doesn't allow them to come into Canada. They have to go back and come in by another route?

Mr. Aylward: When they leave the U.S. ports, which are in Detroit or Gibraltar, Michigan, they come to the island with a colour-coated ticket. That ticket does not allow them to come to Canada. The dock in Canada has a different colour and they can then return to Canada. If someone comes from Detroit, that ticket is only valid to get them back to Detroit. If they come from Gibraltar it is only valid to get them back to Gibraltar.

Senator Buckwold: If an exemption were made just for Boblo Island, it would not interfere in any way with people who legitimately want to come to Canada who otherwise would have to go back to Detroit in any case?

Mr. Aylward: Right. That would not interfere at all.

Senator Buckwold: The next question is: what i the incidence at the immigration entry port of Windsor of illegal refugees attempting to get in? Is it a significant factor? Are there many instances? Could you give us a sort of story of what is going on there? Is this a popular entry point for immigration?

Mr. Aylward: I can address this just generally speaking from my meetings with Immigration Officers. There are a few who try to come through that way, but it is not a significant point of entry. Transit-Windsor may have more experience in this regard.

Mr. Grando: There is a non-operation that is attempting to move refugees from Central America, but it is known. They know who to look for and when to look for them. It is not clandestine in any way, shape or form. It is done very openly. Is that correct, Bob?

Mr. Coghill: Yes.

The Chairman: An American organization?

Mr. Grando: Yes, church groups. There is a church group our of Detroit, but don't misunderstand what I am trying to say. They are not flooding the border with refugees from Central American. They are attempting to process.

Senator Buckwold: Would you have any idea of the numbers who have been apprehended there as illegal or the numbers who have declared themselves to be refugees at that point?

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je n'avais pas l'intention d'interrompre le sénateur Buckwold, mais êtes-vous en train de nous dire que ce projet de loi touche pratiquement toutes les provinces?

M. Aylward: Exactement.

Le sénateur Buckwold: J'en déduis qu'en raison du grand nombre de transporteurs et de passagers, l'impact du projet de loi est beaucoup plus grave, non que ses conséquences soient négligeables dans d'autres domaines—Proposez-vous que l'île Boblo soit exemptée?

M. Aylward: Oui, monsieur.

Le sénateur Buckwold: En vertu des dispositions actuelles, les touristes en provenance des États-Unis qui arrivent sur votre île ne peuvent pas entrer au Canada. Ils doivent retourner aux États-Unis et entrer au Canada par un autre chemin, n'est-ce pas?

M. Aylward: Lorsqu'ils quittent les ports américains, soit Detroit ou Gibraltar (Michigan), ces touristes arrivent sur l'île munis d'un billet de couleur. Ce billet ne leur permet pas d'entrer au Canada car pour ce faire, ils devraient être munis d'un billet d'une autre couleur. Le touriste qui arrive de Détroit et qui est muni d'un tel billet ne peut s'en servir que pour retourner à Détroit. De même, le touriste qui vient de Gibraltar muni d'un tel billet ne peut s'en servir que pour retourner à Gibraltar.

Le sénateur Buckwold: Si une exemption était faite pour l'île Boblo seulement, elle ne toucherait en aucune façon les personnes qui veulent légalement entrer au Canada et qui de toute façon devraient d'abord retourner à Détroit?

M. Aylward: C'est exact. Cela ne les toucherait aucunement.

Le sénateur Buckwold: A combien s'élève le nombre de réfugiés non autorisés qui essaient d'entrer au Canada par le port de Windsor? Est-ce un facteur important? Y a-t-il de nombreux cas? Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est? S'agit-il d'un point d'entrée recherché des immigrants?

M. Aylward: Je peux répondre à cette question de façon générale seulement et d'après ce que les agents d'immigration n'ont dit. Quelques immigrants essayent de passer par là, mais ce n'est pas vraiment un point d'entrée important. Transit-Windsor en sait sans doute plus à ces sujet.

M. Grando: Un mouvement officieux inconnu tente de faire passer des réfugiés d'Amérique centrale. Ses membres savent choisir les personnes ainsi que les moments qui conviennent. Il ne s'agit nullement d'une opération clandestine. Tout se fait très ouvertement. N'est-ce pas, Bob?

M. Coghill: Oui.

La présidente: S'agit-il d'un organisme américain?

M. Grando: Oui, Ce sont de groupes d'église. L'un se trouve à Detroit; mais ne vous méprenez pas sur ce que je veux dire. Ces groupes n'inondent pas la frontière de réfugiés d'Amérique centrale; ils essaient en fait d'étudier les demandes.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous une idée du nombre de personnes appréhendées comme immigrants non autorisés ou

[*Text*]

Mr. Grando: I don't have numbers but perhaps Bob can address it with respect to his own specific operation.

Mr. Coghill: From the standpoint of Transit-Windsor, the Department of Employment and Immigration people tell us that they have turned back as many as 12 people a day. That is a very small percentage in terms of our total operation, but these are people coming through the church groups from the United States. The reason they don't try to sneak them into the country has something to do with the fact that once they are in, coming through a legal entry point, they are eligible for welfare. So they don't try to smuggle them in. These people work their way through the regular system.

The interesting thing is that it would be very, very simple for people to get across the border because of the river. All they have to do is to come across at night. It would be very simple for them to get in, whereas if they come across on our vehicles, for instance, they have to go through customs. There is no way around it.

Senator Buckwold: Are you suggesting that it is very easy for an illegal to cross into Windsor just by getting into a row boat?

Mr. Aylward: Michigan has the largest number of pleasure craft registered of any state in the United States. There are hundreds of boats on the river daily during the summer. If anybody wants to get into Canada, the easiest way is to get on a boat and go across. Taking the tunnel bus or taking our boats and working through that way is probably the most difficult way to get across the border.

Senator Buckwold: Do many people do that, use illegal means of getting across? You say it is so easy that you would think it would be fairly common knowledge.

Mr. Aylward: I can't tell you how many people do it or how often it is done, but certainly that would be the easiest way to get across.

Senator Buckwold: If this bill passes as it is but with an exemption for Windsor, do you think there would be a tendancy for people to move into the Windsor area? I mean, those who knew the system would direct illegals in that way.

Mr. Grando: I don't think we are trying to get an exemption for Windsor although it would be desirable to get an exemption for the particular operations that were explained to you today. Above and beyond that, what we are trying to say is that this has a devastating impact on the tourism industry from Vancouver to Halifax. The major market thrust from Tourism Canada, and most other tourism-related operations in Canada, is the U.S. market, by and large, and that is the market that is going to be affected by this type of legislation.

Senator Buckwold: Thank you.

[*Traduction*]

du nombre de personnes qui se sont déclarées réfugiés à ce point d'entrée?

M. Grando: Non, je n'ai pas de chiffres, mais peut-être que Bob pourrait répondre à cette question en ce qui concerne ses propres opérations.

M. Coghill: Des agents du ministère de l'Emploi et de l'Immigration ont indiqué à Transit-Windsor qu'ils refoulent jusqu'à 12 personnes par jour. Ce pourcentage est très faible en ce qui nous concerne; il s'agit en fait de personnes bénéficiant de l'aide de groupes d'église aux États-Unis. Ces groupes ne tentent pas de les faire entrer furtivement dans le pays; ils savent bien qu'après être passées par un point d'entrée légal et une fois rendues au Canada, ces personnes sont admissibles aux prestations de bien-être. Ils n'essayent donc pas de les faire entrer en fraude. Ces gens-là respectent le système.

Il est intéressant de noter qu'il serait vraiment très facile pour ces gens de passer la frontière en traversant la rivière. Il leur suffrirait de le faire de nuit. Par contre, lorsqu'ils passent la frontière à bord de nos véhicules par exemple, ils doivent nécessairement subir les contrôles douaniers. Ils ne peuvent pas y échapper.

Le sénateur Buckwold: Voulez-vous dire qu'il est très facile à un immigrant non autorisé de traverser la frontière à Windsor et que pour ce faire, il lui suffit de se promener en barque?

M. Aylward: Le Michigan est l'État où l'on dénombre le plus grand nombre de bateaux de plaisance immatriculés. Des centaines de bateaux sillonnent chaque jour la rivière pendant les mois d'été. Pour entrer au Canada, il suffit de traverser la rivière en bateau; par contre, il est sans aucun doute très difficile de traverser la frontière en prenant place dans l'autobus du tunnel ou dans l'un de nos bateaux.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il beaucoup de gens qui s'arrangent pour passer illégalement la frontière? A vous entendre, c'est tellement facile qu'on pourrait croire que bout le monde le sait.

M. Aylward: Je ne peux pas vous dire combien de gens procèdent de la sorte ni non plus vous donner une idée de la fréquence de ces entrées; il reste malgré tout que c'est la façon la plus facile de traverser.

Le sénateur Buckwold: Si ce projet de loi est adopté tel quel, mise, à part l'exemption prévue pour Windsor, pensez-vous que les gens auraient tendance à entrer au Canada par la région de Windsor? Je veux dire par là que ceux qui connaîtraient le système feraient passer les immigrants non autorisés par Windsor.

M. Grando: Je ne crois pas que nous cherchons à obtenir une exemption pour Windsor, même s'il serait souhaitable d'en obtenir une pour les opérations particulières dont nous vous avons parlé aujourd'hui. En fait, ce que nous essayons de dire, c'est que ce projet de loi a un effet désastreux sur l'industrie touristique, de Vancouver à Halifax. Le marché américain est le marché le plus important du ministère du tourisme et de la plupart des agences touristiques du Canada. Or, c'est ce marché qui sera touché par ce genre de loi.

Le sénateur Buckwold: Je vous remercie.

[*Text*]

Senator Lewis: May I just interject that Senator Buckwold used the word "refugees". They are not necessarily refugees but illegal immigrants.

Mr. Grando: Yes.

Senator Buckwold: I also used the word "illegals".

The Chairman: I might just say that Mr. Bélisle gave me some figures that he had acquired when we were thinking of taking a trip down to the Windsor area. These figures were gathered just to give us an idea of the flows down there. The number of potential refugee claimants who came through Windsor for 13 months, from January 1987 including January 1988, was 504. Those are not necessarily illegal immigrants or refugees. Those are the figures for the ones who came through. Just by way of comparison, Pearson Airport had over 7,000, and Mirabel Airport had over 8,000.

Mr. Grando: Again I would like to emphasize that those numbers do not represent a smuggling of illegal aliens. They put them into a station-wagon and show up at the border and say, "Here we are. Process us at this point."

The Chairman: Thank you. Senator Lewis.

Senator Lewis: Did you say you have been given to understand from enquiries you made that there were no plans in existence for enforcing new provisions of the bill with respect to your operation?

Mr. Aylward: What transpired was a series of meetings, discussions, telephone calls, and correspondence which resulted in a letter from the minister to Steve Langdon, which indicates that as long as no undocumented people show up at Boblo Island they do not intend to pursue it as it relates to Boblo Island at the moment, but that they reserve the right to come back in at any time and begin to enforce the law. So the answer is that the minister has already indicated that this is an exeptional case, that we do not take people to the mainland and therefore we should not be held to the same standard until such time as a problem may exist in the future.

Senator Lewis: In other words, they are saying they are going to be selective in how they are going enforce the act? That is what it appears to be. It is almost Facist, isn't it? I wonder if it would be possible to have a copy of that document? Do you feel free to file that with us?

Mr. Aylward: At your request I certainly do.

The Chairman: Thank you Mr. Aylward. We will have a copy made for the committee. Senator Doyle.

Senator Doyle: I am pursuing the same point, Madam Chairman. I would like to have our witnesses explain to us precisely what there is in the proposed legislation that is not in the present legislation that bothers them and worries them.

Mr. Aylward: The difference boils down to the stated intent of the ministry. With the present legislation there has been no effort to enforce it. It has not been used as an enforcible item,

[*Traduction*]

Le sénateur Lewis: Permettez-moi de vous interrompre pour vous faire remarquer que le sénateur Buckwold a utilisé le mot «réfugiés». Ces gens-là ne sont pas nécessairement des réfugiés, mais plutôt des immigrants non autorisés.

M. Grando: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: J'ai également employé l'expression «personnes non autorisées».

La présidente: Lorsque nous avions fait le projet d'aller dans la région de Windsor, M. Bélisle avait obtenu des chiffres relatifs au nombre de passages à cet endroit-là. Au cours d'une période de 13 mois, soit de janvier 1987 à janvier 1988 inclus, 504 personnes qui auraient éventuellement revendiqué le statut de réfugié sont passées par Windsor. Il ne s'agit pas nécessairement d'immigrants ou de réfugiés non autorisés. Ce sont simplement des personnes qui sont passés par Windsor. A titre de comparaison, 7 000 personnes sont passées par l'aéroport Pearson et plus de 8 000 par l'aéroport de Mirabel.

M. Grando: Je voudrais souligner ici que ces chiffres ne représentent pas les entrées en fraude d'étrangers non autorisés. Les groupes qui s'en occupent les conduisent jusqu'à la frontière où ils disent simplement «Nous voici, examinez nos papiers».

La présidente: Je vous remercie. Je laisse maintenant la parole au sénateur Lewis.

Le sénateur Lewis: Vous dites qu'on vous a laissé entendre qu'il n'existait pour l'instant aucun plan prévoyant l'application des nouvelles dispositions du projet de loi à l'égard de vos opérations?

M. Aylward: J'ai appris à la suite de plusieurs réunions, discussions, appels téléphoniques et lettres, qui ont eu pour résultat une lettre du Ministère à Steve Langdon, que le projet de loi ne s'applique pas à l'île Boblo tant que personne ne s'y présentera sans document. Mais il pourrait s'y appliquer par la suite. Le Ministre nous a donc répondu qu'il s'agissait bien là d'un cas exceptionnel et que, comme nous n'amenons pas de gens sur le continent, nous ne devrions pas être assujettis à cette loi à moins que des problèmes ne surgissent à l'avenir.

Le sénateur Lewis: En d'autres termes, vous êtes en train de nous dire que la loi va être appliquée de façon sélective, n'est-ce pas? Mais c'est pratiquement du fascisme? Je me demande s'il serait possible d'obtenir une copie de ce document? Pourriez-vous nous en remettre une pour nos dossiers?

M. Aylward: Très certainement.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Aylward. Nous en ferons faire une copie pour le Comité. Je laisse la parole au sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je continue sur ce même point, madame la présidente. J'aimerais que nos témoins nous expliquent de façon précise ce qui, dans le projet de loi, diffère de la loi actuelle et les inquiète.

M. Aylward: La différence se réduit à l'intention déclarée du Ministère. Aucun effort n'a été déployé pour appliquer la loi actuelle qui n'a d'ailleurs jamais été vraiment exécutoire. Ce

[*Text*]

really. What has transpired is that a letter was sent out to many tour bus operators, to people who cross the border in commercial trade on a regular basis.

Senator Grafstein: Is that the attached letter dated December 11, 1987, from the Manager of the Canada Immigration Centre?

Mr. Aylward: Yes.

Senator Grafstein: The second last paragraph deals with costs and training staff.

Mr. Aylward: I don't remember the make-up of that particular letter, but I think at the end of the first page there is a phrase to the effect, "You will be subject to fines of up to $5,000 upon summary conviction." This is an unusual step. The Immigration Officials in Windsor have indicated they have been directed to enforce it rigorously, as opposed to the present legislation being simply there as a tool in the case of abuse of the border. This is a different approach. They are telling us that our people have to memorize this list, and if people are coming from that list of countries they have to have visas. Our people will have to know that, and if they let someone through without a visa they are going to get hit with a fine of $5,000.

Senator Grafstein: Is that part of the record? I haven't seen that. Is that attached somewhere?

Mr. Aylward: No, this is information that the Department of Employment and Immigration gave us. I have not attached that.

Senator Grafstein: Could we have that filed?

The Chairman: Yes. We will get back to Senator Doyle, please.

Senator Doyle: What you are telling me in short is that it is not the provisions of the act itself that you are objecting to; what you are objecting to is the attitude of the ministry as far as carrying out the provisions of the act. The minister has issued you a warning, and he has issued carriers a warning, that if there are violations now the government intends to get tough about them. But there has been a provision there in almost every instance to do certain things. Perhaps an analogy is that it was well recognized by me in the city of Toronto that if I smoked in certain places I would be in trouble. Now they are telling me it will cost me $1,000. if I do it. So I may feel slightly intimidated, but the act is not your problem, the ministry is.

Mr. Aylward: Well, the act is part of the mechanism.

Senator Doyle: But it has been part of the mechanism.

Mr. Aylward: Yes.

Senator Doyle: All of these offences are in the present act.

Mr. Cassivi: I have in my possession here, just to clarify that very point, correspondance from the minister to Bob Coghill in which he points out, "However, this bill is new only in the sense that failure to screen passengers now becomes a separately recognized offence."

[*Traduction*]

qui s'est passé, c'est qu'une lettre a été envoyée à de nombreux exploitants d'autocars, ainsi qu'à ceux qui traversent régulièrement la frontière dans le cadre d'échanges commerciaux.

Le sénateur Grafstein: S'agit-il de la lettre du 11 décembre 1987 du directeur du Centre d'Immigration Canada?

M. Aylward: Oui.

Le sénateur Grafstein: L'avant-dernier paragraphe traite des coûts et de la formation du personnel.

M. Aylward: Je ne me souviens pas vraiment du contenu de cette lettre sauf qu'à la fin de la première page, il est écrit «Vous serez passible d'amendes jusqu'à concurrence de 5 000$, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.» C'est un procédé tout à fait inhabituel. Les agents d'immigration à Windsor ont déclaré avoir reçu l'ordre d'appliquer la loi rigoureusement, contrairement à la loi actuelle qui permet d'agir lorsque le passage à la frontière est véritablement illégal. L'approche est donc bien différente. On nous dit d'apprendre par cœur la liste des pays visés et de s'assurer que toute personne en provenance de ces pays sont muni d'un visas. Nos employés devront donc être au courant. Si, par malheur, ils laissent passer quelqu'un sans visa, ils risquent une amende de 5 000$.

Le sénateur Grafstein: Ce point figure-t-il au compte-rendu? Je ne l'ai pas vu.

M. Aylward: Non, il s'agit de renseignements que nous a donnés le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et qui ne figurent pas au dossier.

Le sénateur Grafstein: Pourrions-nous en avoir une copie?

La présidente: Oui. Revenons-en au sénateur Doyle, s'il vous plaît.

Le sénateur Doyle: Vous me dites en fait que vous ne vous opposez pas aux dispositions de la loi elle-même, mais plutôt à l'attitude qu'adopte le Ministère à l'égard de son application. Le ministre vous a avertis et a averti les transporteurs que le gouvernement serait très sévère en cas d'infraction. Il n'est pas un cas qui n'ait été prévu. Par analogie, je pourrai peut-être dire que je connais les endroits de la ville de Toronto où il vaut mieux ne pas fumer. Maintenant, on me dit que si je fume dans ces endroits-là, je serai passible d'une amende de 1 000$. Cela va certainement me faire réfléchir. En fait, ce n'est pas la loi qui vous préoccupe, c'est le Ministère.

M. Aylward: Oui mais la loi fait partie du processus.

Le sénateur Doyle: Elle en a toujours fait partie.

M. Aylward: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Toutes ces infractions sont citées dans la loi actuelle.

M. Cassivi: Permettez-moi d'expliquer ce point particulier. J'ai ici une lettre du Ministre adressée à Bob Coghill dans laquelle il fait remarquer, «que ce projet de loi n'est nouveau que dans le sens où la non-vérification des passagers constitue désormais une infraction distincte.»

[*Text*]

The Chairman: That part is new.

Mr. Cassivi: That part is new.

Senator Doyle: But the requirement to screen the passengers has always been there.

Mr. Cassivi: For Immigration Officials.

Mr. Aylward: The requirement for us to screen them has not been there.

The Chairman: Not for transport carriers, senator Doyle. That is the difference. It has created a new offence in that respect.

Senator Doyle: I would have to check that to see whether or not there has been some onus on the transit carrier.

The Chairman: Miss Young is pointing out to me that it is in the Immigration Regulations under section 50, Obligations of Transportation Companies. Section 51 requires transportation companies conveying immigrants or visitors to Canada to ensure that all immigrants and visitors who are required to obtain a visa before they appear at a port of entry are in possession of a valid visa. So that was simply an obligation under the regulations. Now they are making it an offence, punishable by a substantial fine.

Senator Doyle: The "thou shalt not" now has a penalty attached to it.

The Chairman: Yes.

Senator Doyle: But the obligation has been there.

The Chairman: There has been an obligation but not a criminal sanction. I think that this is the distinction.

Senator Robertson: Excuse me, chairman, is there a penalty for the violation of that regulation, because regulations are generally the same as legislation? It is the same body of law.

The Chairman: There doesn't appear to be.

Senator Buckwold: Has anyone ever been prosecuted under that regulation?

The Chairman: I don't think our witnesses are in a position to answer that question. Senator Doyle, do you have some further questions?

Senator Doyle: I hope you are not interpreting my comments as in any way minimizing the problem you have got. I think it is a serious problem, but I am trying to get into focus. Senator Buckwold asked what amendment should be made. It doesn't seem to me to be so much a question of an amendment as a question of attitude. I don't think it is a disgraceful attitude to say that if there are violations of offences that penalties will be exacted. I see your dilemma. Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: I understand the Boblo situation and I understand the commuter situation, but does it apply in other parts of the country where there are commuter services back

[*Traduction*]

La présidente: Cette partie est nouvelle.

M. Cassivi: C'est exact.

Le sénateur Doyle: La vérification des passagers a toujours été obligatoire.

M. Cassivi: C'était une des responsabilité des agents de l'immigration.

M. Aylward: Nous n'avons quant à nous jamais eu à faire cette vérification.

La présidente: Non, les transporteurs n'ont jamais été obligés de le faire, sénateur Doyle. C'est là la différence. Il s'agit donc bel et bien d'une nouvelle infraction.

Le sénateur Doyle: Il faudrait que je m'assure que le transporteur n'a jamais été tenu responsable à cet égard.

La présidente: M^lle^ Young me fait remarquer que cela figure dans le Règlement sur l'immigration, à l'article 50, Obligations des transporteurs. L'article 51 exige des transporteurs qui assurent le transport d'immigrants ou de visiteurs au Canada de veiller à ce que toutes les personnes visées soient munies d'un visa avant leur arrivée à un port d'entrée. Il s'agissait donc tout simplement d'une obligation aux termes du Règlement. En cas de non-respect, c'est maintenant une infraction passible d'amendes substantielles.

Le sénateur Doyle: Les interdictions sont maintenant donc assorties d'une peine.

La présidente: Oui.

Le sénateur Doyle: Mais cette obligation a toujours existé.

La présidente: Oui, elle a toujours existé mais elle n'était pas sanctionnée comme un acte criminel. C'est là la différence.

Le sénateur Robertson: Excusez-moi, madame la présidente, j'aimerais poser une question. Comme les règlements sont en général analogues à la loi, puisqu'il s'agit en fait du même corps de loi, a-t-on prévu une peine en cas d'infraction au règlement?

La présidente: Il ne semble pas que cela soit le cas.

Le sénateur Buckwold: A-t-on jamais poursuivi qui que ce soit en vertu de ce règlement?

La présidente: Je ne pense pas que nos témoins puissent répondre à cette question. Sénateur Doyle, avez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Doyle: J'espère que mes commentaires ne vous laissent pas croire que je minimise la portée du problème. Je pense en effet que c'est une question grave que j'essaie de mieux cerner. Le sénateur Buckwold m'a demandé le genre de modification qu'il faudrait apporter. Il ne me semble pas qu'il s'agisse vraiment d'une question de modifications, mais plutôt d'une question d'attitude. Je ne pense pas qu'il soit déshonorant de dire que toute infraction entraîne nécessairement une peine. Je comprends votre dilemme. Merci, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Je comprends la situation à Boblo et celle des services de banlieue. Cette situation se retrouve-t-elle dans d'autres parties du pays où des services de banlieue sont

[*Text*]

and forth such as between New England and Quebec and the State of Washington and British Columbia? My problem is that for us to reference this, because we are federal in our aspect, we should really examine where else there is a particular problem, and if there is a particular problem it would be useful if you or your associates could bring that to the committee's attention pretty quickly.

Mr. Coghill: Madam Chairman, may I address that question? There is no other cross-border transit system in Canada with the same type of operation as ours. There is just no other city in Canada that has a commuter operation back and forth across the border.

Senator Grafstein: That applies to you, but I am talking about Boblo Island and heavy volume. We are talking about a heavy volume on a daily basis. You have made a specific point but you have also made a general point. The general point, as I understand it, is that where there is a density and frequency of transportation of individuals across our open friendly border, the costs and obligations specifically on U.S. carriers as well as Canadian carriers might deter them from continuing such a service, the encouragement of which is part of government policy. So, on one hand you are encouraging them but on the other hand a cost barrier is being set up to discourage them. I would just like to know if there are any other specific points of heavy density loads across the country. For instance, there is the Bay of Fundy situation.

Mr. Aylward: A boat is getting set up at Crystal Beach.

Senator Grafstein: At Niagara Falls?

Mr. Aylward: I think the *Maid of the Mist* actually crosses the border.

Senator Grafstein: What about in British Columbia. Is the border there a problem? I know that people go back and forth there to pick up cigarettes and groceries.

Mr. Aylward: There are a number of places where there are short-run ferry services, and every one of those will be affected by this. Every point where there is a bus service, even an over-the-road bus service, be it Greyhound or Trailways or whatever bus lines, will also be affected by that.

Senator Doyle: Is there a comparable problem with Canadians going to Belle Isle?

Mr. Cassivi: No.

Senator Doyle: They can go directly to Belle Isle without going over to Detroit and doing the circuit?

Mr. Cassivi: They must go through Detroit and come back to Belle Isle.

The Chairman: Mr. Grando wanted to add a comment.

Mr. Grando: I just wanted to add that you have another piece of correspondence in front of you which indicates that the Pelee Island Transportation Company has a similar concern, although its volume is not in the hundreds of thousands. A new vessel is being built, and provincial and federal funds to the tune of $10 million to $12 million will be used to refurbish the ports that this new ship will service. They are hoping to

[*Traduction*]

offerts, par example, entre la Nouvelle-Angleterre et le Québec et entre l'État de Washington et la Colombie-Britannique? Notre perspective étant fédérale, nous devons pour bien comprendre, savoir où se pose ce même genre de problème. Il serait d'ailleurs utile que vous puissiez ainsi que vos associés en saisir le comité.

M. Coghill: Madame la présidente, puis-je répondre à cette question? Il n'existe nulle part ailleurs au Canada de système de transit transfrontière, semblable au nôtre. Aucune autre ville au Canada n'offre un service de banlieue transfrontière.

Le sénateur Grafstein: C'est fort possible. Je parle en fait de l'Île Boblo et de sa très forte fréquentation quotidienne. Vous avez fait une remarque sur un point particulier et une autre de portée plus générale. Vous dites, d'après ce que je peux comprendre, que les services de transport entre le Canada et notre voisin sont denses et fréquents; le coûts et les obligations que doivent assumer les transporteurs américains comme les transporteurs canadiens pourraient les dissuader d'offrir de tels services que, par ailleurs, le gouvernement vise à encourager. D'une part donc, vous encouragez les transporteurs, et d'autre part, vous les décourager en leur imposant ces coûts. J'aimerais simplement savoir si d'autres points du pays sont aussi fréquentés. On pourrait citer, par exemple, le cas de la Baie de Fundy.

M. Aylward: Il y a un bateau à Crystal Beach.

Le sénateur Grafstein: À Niagara Falls?

M. Aylward: Je pense que le bateau «Maid of the Mist» traverse la frontière.

Le sénateur Grafstein: Qu'en est-il de la Colombie-Britannique? La frontière pose-t-elle un problème? Je sais que les gens vont et viennent pour faire leurs achats de cigarettes et d'épicerie.

M. Aylward: Les services de traversiers qui sont offerts dans plusieurs endroits du pays seront touchés par ce projet de loi. De même, tous les services d'autobus, qu'il s'agisse de services limités, de Greyhound ou de Trailways ou de quelque autre compagnie, seront également touchés.

Le sénateur Doyle: Les Canadiens qui se rendent à Belle-Île, ont-ils le même problème?

M. Cassivi: Non.

Le sénateur Doyle: Ils peuvent donc aller directement à Belle-Île, sans passer par Detroit et faire tout le tour?

M. Cassivi: Ils doivent passer par Detroit et revenir à Belle-Île.

La présidente: Monsieur Grando voulait faire un autre commentaire.

M. Grando: Je voulais simplement ajouter que vous avez sous les yeux une autre lettre qui indique que la Transportation Company de l'Île Pelée connaît un problème du même genre, même si elle est moins fréquentée. Un nouveau bateau est en voie de construction et les gouvernements provincial et fédéral vont investir de 10 à 12 millions de dollars dans la remise à neuf des ports qui seront desservis par ce bateau. Les gouver-

[*Text*]

experience a doubling or tripling of passenger service because of the amenities and new types of service this new vessel will provide, which will run from Sandusky, Ohio, to Pelee Island and then to the mainland.

Senator Grafstein: It is difficult for us to exempt one part of the country. Even if the level of intensity is severe in that area, it strikes me that the provision must be applied generally. The letter that has gone out from the ministry seems to have gone to tour bus operators and others right across the country.

Senator Buckwold: The minister's letter merely exempts the island. That is as I read it here, unless there are some continued violations.

Mr. Aylward: It does not exempt the island. As a matter of fact, it specifically says that they cannot exempt the island.

Senator Buckwold: I used the wrong word. They indicated that they would not enforce the regulations. Boblo Island is not really an international port of entry. In fact, the regulations would not apply so long as normal care was taken and people got the kind of ticket you have talked about. As I read the letter, it minimizes the problem.

Mr. Aylward: Basically, the letter takes us to a point where we can operate this year. It does not take us to the point where we can have any confidence in the future.

Senator Doyle: Would you want the reverse to be true from the government's point? That is, if it did become a problem and people were trying to use Boblo as an entry point and were succeeding, you would not want the government to enforce the regulation?

Mr. Aylward: We want to work with the government just like we work with the Canadian Coast Guard, the U.S. Coast Guard, the OPP, the RCMP and all the other government agencies whenever something comes up that they are interested in.

Senator Doyle: Is that not what the minister says, that if we can keep all this in the same track it has been on, things will continue in the same way and we will not have any trouble? The minister is saying that he cannot change the act and make an exemption for you, that he has to leave the act as it is and that if you continue to perform as you have you will have no headaches.

Mr. Aylward: I understand what you are saying.

Senator Doyle: I was trying to think of what else he might have said.

Mr. Aylward: From a business standpoint, given the approach that has been taken, there is no way that our company can invest in that island to expand it, to build up its capacity or to increase the number of jobs on the island. We are at too much of an exposure. Our exposure is $25 million, if we are 99 per cent accurate and if they decide to force this regulation upon us. You must keep in mind that as the regulation reads today, an American without a birth certificate is technically in violation and that we can be fined $5,000 for

[*Traduction*]

nements espèrent doubler ou tripler le nombre de passagers grâce aux commodités et aux nouveaux services qu'offrira ce bateau qui fera la navette entre Sandusky (Ohio), l'île Pelée et le continent.

Le sénateur Grafstein: Il nous est difficile d'exempter une partie du pays. Même s'il s'agit d'une région très fréquentée, je suis persuadé que la disposition doit s'appliquer à tout le monde. La lettre du Ministre semble avoir été adressée aux compagnies de tourisme par autocar et à toutes les autres sociétés du pays.

Le sénateur Buckwold: Dans sa lettre, le ministre, exempte simplement l'île, si j'en crois ce que je lis ici, pourvu qu'il n'y ait pas sans cesse des infractions.

M. Aylward: Il n'exempte pas l'île. En fait, il dit précisément qu'il est impossible de l'exempter.

Le sénateur Buckwold: Je me suis trompé de terme. Il a déclaré plutôt qu'il n'appliquerait pas le règlement. L'île Boblo n'est pas vraiment un point d'entrée international. Le règlement ne s'appliquerait même pas, en fait, pourvu que les précautions normales soient prises et que les visiteurs se soient munis du genre de billet dont vous avez parlé. En lisant cette lettre, le problème me paraît moin gros.

M. Aylward: Essentiellement, la terre prévoit que nous pourrons poursuivre nos activités cette anneé mais elle ne dit rien pour l'avenir.

Le sénateur Doyle: Voudriez-vous que le gouvernement fasse le contraire? C'est-à-dire que si la situation devenait telle que les gens essayaient d'utiliser avec succès de l'île Boblo comme point d'entrée, vous ne voudriez pas que le gouvernement applique le règlement?

M. Aylward: Nous voulons travailler en collaboration avec le gouvernement tout comme nous coopérons avec la Garde cotière canadienne, la Garde cotière américaine, la police provinciale de l'Ontario, la gendarmerie royale du Canada et tous les autres organismes gouvernementaux chaque fois que nous remarquons une irrégularité qui les intéresse.

Le sénateur Doyle: Le ministre ne dit-il pas que si nous pouvons maintenir le statut quo, il n'y aura pas de changement et rien ne sera perturbé? Il dit qu'il ne peut changer la loi et faire une exception pour vous, qu'il doit la laisser intacte et que vous ne serez pas inquiétés si vous continuez comme vous l'avez toujours fait.

M. Aylward: Je comprends ce que vous dites.

Le sénateur Doyle: J'essayais de penser à ce qu'il aurait pu dire d'autre.

M. Aylward: D'un poit de vue commercial, étant donné l'attitude qu'on a prise, il est absolument impossible que notre société investisse sur cette île pour en accroître l'expasion, lui faire atteindre sa capacité maximale ou y augmenter le nombre d'emplois. Nous y avons déjà beaucoup trop investi, soit 25 millions de dollars que nous risquons de perdre si l'on décide d'appliquer ce règlement. Vous devez vous rappeler qu'aux termes du règlement actuel, un Américain sans certificat de naissance commet techniquement une infraction qui peut lui atti-

[*Text*]

that violation. That is an absolutely untenable position. We cannot respond to it.

Senator Doyle: Could I get into Belle Isle without a birth certificate? I am a Canadian citizen.

Mr. Aylward: Sure.

Senator Buckwold: And an American could as well, so long as he is not going to Canada. Do you ask for a birth certificate now?

Mr. Aylward: No. Are you talking about Belle Isle or Boblo?

Senator Doyle: I am talking about Belle Isle and about an American. I merely want to determine the reciprocal situation.

Mr. Aylward: A Canadian coming over to the United States would get on Belle Isle without a birth certificate or without a voter registration card.

Senator Doyle: And he would get over to Detroit without identification?

Mr. Aylward: He would get through with a driver's licence.

Senator Doyle: Some of us do not drive.

Mr. Aylward: He would need some identification, but it does not have to be a birth certificate or a formal document. Americans do not carry birth certificates or voter registration cards with them.

Senator Doyle: Are you suggesting that the minister intends to make it specific that Americans must carry birth certificates to get into Boblo, but not necessrily into Windsor?

Mr. Aylward: I am not suggesting that they would make things different. In fact, I now carry a voter registration card because I have been stopped at the border and told that I could not get in.

Senator Doyle: I carry a passport for the same reason. I am trying to understand the difference between border crossing requirements that exist across the country and border crossing requirements coming into Boblo.

Mr. Aylward: The difference in coming into Boblo is that you do not go to the mainland of Canada. You go to an offshore island. That is why the minister is willing to recognize that—

Senator Doyle: I am referring to the documentation I would need to get into one place or the other.

Mr. Aylward: To get into Boblo Island today?

Senator Doyle: Yes. It should not be any more stringent than it is to get into, say, Windsor.

Mr. Aylward: Today, Boblo Island is not an inspection point.

Senator Doyle: Is nothing inspected?

Mr. Aylward: No.

[*Traduction*]

rer une amende de 5 000 $. C'est absolument intenable. Nous ne pouvons y faire face.

Le sénateur Doyle: Pourrais-je me rendre à Belle Île sans certificat de naissance? Je suis citoyen canadien.

M. Aylward: Certainement.

Le sénateur Buckwold: Et un Américain le pourrait également, pourvu qu'il n'aille pas au Canada. Exigez-vous un certificat de naissance maintenant?

M. Aylward: Non. Voulez-vous parler de Belle Île ou l'île Boblo?

Le sénateur Doyle: Je parle de Belle Île et du cas d'un citoyen américain. Je veux simplement savoir ce qui arriverait dans le cas inverse.

M. Aylward: Un Canadien qui se rend aux États-Unis en passant par Belle Île n'a pas besoin de certificat de naissance ni de carte d'électeur.

Le sénateur Doyle: Et il pourrait se rendre à Detroit sans preuve d'identité?

M. Aylward: Pourvu qu'il ait au moins son permis de conduire.

Le sénateur Doyle: Mais certains d'entre nous ne conduisent pas.

M. Aylward: Il lui faudrait une pièce d'identité, mais ce ne devrait pas être un certificat de naissance ou un titre officiel. Les Américains ne portent pas sur eux de certificats de naissance ou de carte d'électeur.

Le sénateur Doyle: Voulez-vous dire que le Ministre a l'intention d'obliger les Américains à se munir d'un certificat de naissance pour se rendre à Boblo, mais non pas nécessairement pour aller à Windsor?

M. Aylward: Je ne veux pas dire que la situation sera tellement changée. En fait, je porte sur moi une carte d'électeur parce que j'ai été arrête à la frontière et qu'on m'a interdit le passage.

Le sénateur Doyle: Je porte un passeport sur moi pour la même raison. J'essaie de comprendre la différence entre ce qu'on demande en général pour passer la frontière n'importe où au pays et pour se rendre à Boblo.

M. Aylward: La différence réside dans le fait que Boblo ne fait pas partie du Canada continental, c'est une île. C'est pourquoi le Ministre veut reconnaître que . . .

Le sénateur Doyle: Je voulais parler des titres qu'ils faut présenter pour passer d'un endroit à l'autre.

M. Aylward: Pour aller à l'ile Boblo aujourd'hui?

Le sénateur Doyle: Oui, ce ne devrait pas être plus difficle que pour aller à Windsor.

M. Aylward: Aujourd'hui, l'ile Boblo n'est pas un point d'inspection.

Le sénateur Doyle: Rien n'est inspecté?

M. Aylward: Non.

[*Text*]

Senator Fairbairn: Was this problem raised in any way while the legislation was passing through the House of Commons? What has suddenly galvanized the industry?

Mr. Aylward: It began with the December 11 letter from the Immigration Office putting people on notice that in fact the legislation would be enforced, which was communicated to the industry at large, followed by our January 25 meeting where they identified and pinpointed us in the initial discussions as one of the places they were going to crack down on and, subsequently, that they were going to remove U.S. immigration activities from our operation, which resulted in a series of meetings and the efforts of various counsel.

Senator Fairbairn: Reading this letter to Mr. Langdon very quickly, things sound a bit hopeful for Boblo Island, but it does not do much for a place like the Windsor Tunnel. During your meetings here or with representatives, did you receive any suggestions or options that, in your opinion, would make things plausible for you. I am thinking in particular of the Windsor Tunnel with buses coming every 10 minutes. If this legislation, which looks good on paper, translates into such chaos in your area, have you received any suggestions on how things will operate practically?

Mr. Coghill: Transit-Windsor was only made aware of this provision when the legislation reached third reading. We got together with the immigration people. They indicated to us that the bill was forthcoming and that they would be enforcing it immediately. This posed an immediate problem for us, because, while there was provision in the act for review of documents, when the service was established it was essentially set aside because of the fact that we brought all our passengers directly to Customs and Immigration and they carried out inspections. All we were doing was taking people back and forth from one customs point to another. So from our standpoint there was no problem, and Customs and Immigration were happy to work under that premise. When they were made aware locally that they were going to have to revise the way they were to enforce the act, then the onus shifted to us. If that is the case, then we cannot operate because we cannot meet the frequency requirements.

Since we only became aware at that point, we immediately made our problem known to local council, then the minister's office, and subsequently to the Senate.

Senator Fairbairn: The option for people wanting to use that tunnel is to have a car, which not everyone has. In your discussions with the minister's office, have you received anything from them in terms of reconsidering not necessarily the bill but how it will be applied to the Windsor tunnel?

Mr. Coghill: The indication from the minister's office to us is that it should not pose a big problem. My only reaction to that, upon reading his letter, was that I do not think he really understood what type of operation we have. He kept referring to us as operating the type of intercity operation that the tour buses provide, which is a completely different type of service. Therefore, I do not think he understood the type of system.

[*Traduction*]

Le sénateur Fairbairn: Ce problème a-t-il été soulevé d'une façon ou d'une autre pendant l'étude de ce projet de loi à la Chambre des communes? Qu'est-ce qui a soudainement inquiété les transporteurs?

M. Aylward: Tout a commencé par la lettre du 11 décembre du Bureau de l'immigration, qui informait la population, dont les transporteurs, la mise en vigueur de la loi. Puis il y a eu la réunion du 25 janvier où, dès le départ, on nous a dit que nous étions les premiers visés et qu'en conséquence on nous retirerait toutes activités reliées à l'immigration avec les États-Unis, ce qui a donné lieu à une série de réunions et d'interventions de la part de divers avocats.

Le sénateur Fairbairn: D'après la lettre adressé à M. Langdon, à première vue, il semble, à premiere vue, y avoir quelque espoir pour l'île Boblo, mais pas tellement pour le tunnel de Windsor. Au cours des réunions que vous avez tenues ici ou avec les représentants, vous a-t-on fait des suggestions ou effert des choix qui à votre avis, étaient plausibles. Je songe en particulier au tunnel de Windsor que traversent des autocars toutes les 10 minutes. Ci ce projet de loi qui, théoriquement, semble bien pensé, bouleverse autant votre champ d'activité, savez-vous ce qu'il en sera dans la pratique.

M. Coghill: Transit-Windsor n'a été mis au fait de cette disposition que lorsque la loi a atteint l'étape de la troisième lecture. Nous avons rencontré les agents d'immigration qui nous ont dit que le projet de loi étant sur le point d'être adopté, ils le mettaient en vigueur immédiatement. Cela nous a posé directement un problème, parce que bien que la loi prévoie la vérification des titres, notre services, lorsqu'il a été mis sur pied, en avait été exempté par ce que nous transportions tous nos passagers directement aux services de douane et d'immigration qui, eux, effectuaient les inspections. Notre tâche se limitait à trasporter aller-retour les gens d'un poste de douane à l'autre. De notre point de vue, il n'y avait rien de problématique et les services en question acceptaient cette façon de faire. C'est lorsque nos agents ont su qu'il leur faudrait changer leur façon d'appliqué la loi, que nous avons hérité de cette responsabilité. Si tel est le cas, nous devrons nous retirer des affaires parce que nous ne pouvons satisfaire aux exigences relatives à la fréquence.

Comme nous n'avons été mis au courant qu'à ce moment-là, nous avons immédiatement soumis notre problème au conseil municipal, puis au bureau du Ministre et enfin du Sénat.

Le sénateur Fairbairn: Pour traverser ce tunnel, il faut avoir une voiture, et ce n'est pas tout le monde qui en a une. Dans vos entretiens avec le bureau du Ministre, vous a-t-on dit qu'il était possible de reconsidérer non pas nécessairement le projet de loi, mais la façon dont il s'appliquera en ce qui a trait au tunnel de Windsor?

M. Coghill: D'après le bureau du Premier ministre, cela ne devrait pas causer un gros problème. Seulement, à la lecture de sa lettre, je ne puis m'empêcher de penser qu'il n'a pas vraiment compris quel genre d'entreprise nous exploitons. Pour lui, nous dispensions un genre de service interurbain comme les autocars de tourisme, ce qui est un service complètement différent. Par conséquent, je ne pense pas qu'il ait compris notre propre système.

[*Text*]

We have been in the process of following up with that at the same time, but we have been given no alternative. We have talked to the local border-crossing people, who are caught in the middle, because we have a good working relationship with them and they are at the point of having to enforce something that is going to be a problem for us, and they recognize it.

Senator Flynn: I would like to understand exactly what type of service you operate. Are you bringing people to Canada for a visit?

Mr. Coghill: No; ours is a commuter service, essentially, for Canadians who work or shop in the United States.

Senator Flynn: What do the immigration officers at the border require from these people?

The Chairman: Today.

Mr. Coghill: Today?

Senator Flynn: Yes, presently.

Mr. Coghill: I am not totally familiar with their service. We bring the people to the border point and those people go directly into customs. The customs people do whatever inspection they wish.

Senator Flynn: You do not know what they require?

Mr. Coghill: We have an idea. They look at certain identification.

Senator Flynn: The way I read the act, it says that travel passport or travel documents are required by this act or the regulations. If the regulations said that only a driver's license was required, you would only have to warn your passengers that that identification was required at the border. I would suggest that you are not in the same position as an airline or a shipping company, who bring people to Canada from distant lands. If, at the border, you were to say to the people you bring in that they need have only a travel document, then your responsibilities would be engaged. You would have warned them in advance.

I am quite sure that it is impossible to sue you under the circumstances under which you operate.

Mr. Coghill: Madam Chairman, we have been advised by the local customs people that that is one requirement, and we do not have a problem with that. However, they have indicated that we would still have to screen documents.

Senator Flynn: But they would have to tell you what kind of documents are required.

Mr. Coghill: They would also have to train our people how to do it.

Senator Flynn: If someone travels every day, he will always have the same identification paper, and that identification is what would be required by the regulations. I think your problem will be solved by the regulations, and they will apply to all frontier points of entry into Canada, not only Windsor. You have a busy port of entry, but it will be the same from one end of the country to the other.

[*Traduction*]

Nous aurions voulu tirer parti de la situation en même temps, mais on ne nous a pas donné le choix. Nous nous sommes adressés à nos douaniers, qui sont entre l'arbre et l'écorce, parce que nous avons de bonnes relations de travail avec eux et ils sont, pourtant, sur le point de nous imposer un règlement qui nous causera des difficultés et ils le savent.

Le sénateur Flynn: J'aimerais comprendre exactement quel genre de service vous offrez. Transportez-vous des visiteurs au Canada?

M. Coghill: Non, nous avons un service de navette, essentiellement pour les Canadiens qui travaillent ou qui font des emplettes aux États-Unis.

Le sénateur Flynn: Que leur demandent les agents d'immigration à la frontière?

La présidente: Aujourd'hui.

M. Coghill: Aujourd'hui?

Le sénateur Flynn: Oui, actuellement.

M. Coghill: Je ne connais pas très bien leur service. Nous transportons les passagers à la frontière et là ils se dirigent vers les douanes. Les douaniers font toutes les inspections qu'ils veulent.

Le sénateur Flynn: Vous ne savez pas quels titres ils demandent?

M. Coghill: Nous en avons une idée. Ils examinent certaines pièces d'identité.

Le sénateur Flynn: La loi stipule qu'il faut présenter, aux termes de la loi ou du règlement, un passeport ou des titres de voyage. Si le rèlement n'exige qu'un permis de conduire, vous n'auriez qu'à avertir vos passagers que cette pièce d'identité sera exigée à la frontière. Permettez-moi de vous dire que nous ne sommes pas dans la même position que les sociétés aériennes ou les sociétés maritimes qui transportent des passagers qui viennent au Canada de pays éloignés. Si, à la frontière vous informiez vos passagers qu'ils n'ont besoin que d'un titre de voyage, vous seriez tenus responsables, puisque vous les auriez prévenus d'avance.

Je suis tout à fait persuadé qu'il est impossible d'intenter des poursuites contre vous dans les conditions où vous exploitez votre entreprise.

M. Coghill: Madame la présidente, nous avons été informés par les agents de douane locaux que c'était une exigence et que cela ne nous ferait pas problème. Toutefois, ils nous ont dit que nous devrions tout vérifier les titres de voyage.

Le sénateur Flynn: Mais pour cela, il faut qu'ils vous disent de quel genre de titre ils ont besoin.

M. Coghill: Il faudrait aussi qu'ils apprennent à nos employés comment procéder.

Le sénateur Flynn: Si quelqu'un voyage tous les jours, il aura sur lui la même pièce d'identité, c'est-à-dire celle qui est exigée par le règlement. Je pense que votre problème sera résolu par le règlement qui s'appliquera à tous les points d'entrée du Canada, et non seulement à Windsor. Votre bureau d'entrée est très achalandé, mais le règlement sera le même d'un bout à l'autre du pays.

[*Text*]

Mr. Cassivi: Until now, all of the passengers commuting back and forth are processed by the immigration officials. The bus driver simply transports them. His job is to look for green and red lights, and that is what he is trained to do.

Now the act seems to be placing on the driver the responsibility of screening travel documents.

Senator Flynn: The immigration officers would be the ones to check that. They will not let them in without checking that.

Mr. Cassivi: If someone should slip through, it will be the responsibility of the operator to pay the fine.

Senator Flynn: How would they slip through? They will have to pass through immigration, and if the immigration official is not shown the proper travel document, then he will deal with it.

Mr. Aylward: The immigration officers are telling us that you must check prior to departure. If people show up in front of the immigration officer without proper documentation, we get hit with a fine.

Senator Flynn: That is what you were told.

Senator Buckwold: It is in the law.

Mr. Aylward: That is the law.

Senator Flynn: If the regulations said that the only requirement was for people to have a driving permit and they had that permit, there would be no problem. That could be clarified by the regulations or possibly by amendment. I do not think your fears are justified.

I cannot see the enforcement of the act in the way you suggest. There has to be a practical way to operate and check people coming in.

Mr. Aylward: That is how they have told us they intend to enforce the law.

Mr. Grando: I would like to read section 90.1:

> Every transportation company bringing persons to Canada shall, before presenting each passenger seeking to come into Canada to an immigration officer as required by subsection 90(1), ensure that the passenger is in possession of such valid and subsisting visa, passport or travel document as is required by the Act or the regulations.

The point that should be made as clear as possible is that the onus now is on the carrier. The primary source of inspection will now be the carrier.

The secondary source of inspection will now be the frontier or customs official, and if he, upon screening passengers from that particular carrier, notices a particular bogus document at that point, he can proceed with enforcing the law.

Senator Flynn: You are not obliged to ensure that there are no bogus documents. The law has to be reasonably interpreted.

Mr. Grando: The concern that I have, working in the tourism industry, is that, as I said earlier, we spend millions of dollars trying to bring traffic—primarily American visitors—to

[*Traduction*]

M. Cassivi: Jusqu'à maintenant, tous les passagers qui font la navette entre les deux pays sont inspectés par les agents d'immigration. Le conducteur d'autobus ne fait que les transporter. Son travail consiste à respecter le code de la route et c'est d'ailleurs la seule formation qu'il ait.

Or, aux termes de la loi, il semblerait qu'il ait maintenant la responsabilité de vérifier les titres de voyage.

Le sénateur Flynn: Ce rôle incombe aux agents d'immigration qui devront vérifier les pièces d'identité de tous les passagers.

M. Cassivi: Si quelqu'un échappait à ce contrôle, ce serait l'entreprise qui devrait payer l'amende.

Le sénateur Flynn: Comment cela pourrait-il être possible? Il faut passer par l'immigration, et si l'agent d'immigration se voit présenter le titre de voyage requis, il fera le nécessaire.

M. Aylward: Les agents d'immigration nous disent que c'est à nous de vérifier avant le départ. Si des passagers se présentent devant l'agent d'immigration sans les titres appropriés, c'est nous qui recevons l'amende.

Le sénateur Flynn: C'est ce qu'on vous a dit?

Le sénateur Buckwold: C'est la loi qui le dit.

M. Aylward: La loi.

Le sénateur Flynn: Si le règlement précisait que seul un permis de conduire est nécessaire et que ces passagers sont munis de ce permis, il n'y aurait pas de problème. Ce point pourrait être précisé par le règlement ou peut-être par un amendement. Je ne pense pas que vos craintes soient justifiées.

Je ne puis concevoir que la loi sera appliquée comme vous le dites. Il faut qu'il y ait un moyen pratique de vérifier l'identité des visiteurs à leur arrivée.

M. Aylward: C'est ainsi, paraît-il, qu'on a l'intention d'appliquer la loi.

M. Grando: J'aimerais vous lire le paragraphe 90.1:

> Tout transporteur qui amène des personnes au Canada doit, avant de présenter les passagers désireux d'entrer au Canada à l'examen d'un agent d'immigration conformément au paragraphe 90(1), s'assurer que ceux-ci ont en leur possession le visa, passeport ou titre de voyage en cours de validité requis par la présente loi ou ses règlements.

Il faudrait préciser autant que possible maintenant que c'est le transporteur qui a la responsabilité. Ce sera lui qui effectuera la première inspection.

La deuxième inspection s'effectuera désormais à la frontière ou aux douanes, et si le douanier en inspectant les passagers de ce transporteur se voit présenter de faux titres il pourra appliquer la loi.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes pas obligés de vous assurer qu'il ne s'agit pas de faux titres de voyage. La loi doit être raisonnablement interprétée.

M. Grando: Je travaille dans l'industrie du tourisme qui dépense des millions de dollars pour essayer d'intéresser surtout les visiteurs américains à venir au Canada, et dans mon

[*Text*]

Canada, specifically in my case to Windsor and Essex counties. If only one or two of these incidents I have just mentioned hit the papers, saying that a customs official, for whatever reason, had decided to prosecute a legitimate tour operator—whether or not it was a triple A operator or Anderson—for bringing in someone who to all intents and purposes, did not have a proper document in his possession, our business would suffer. Because when that hits the press, this legislation will be sending a red flag across the United States. Americans will say, "What's the point of going to Canada. Let's go to Pittsburgh. Let's go to Cleveland. There is no red tape there."

At this point in its growth stage, our industry is too fragile to incur such a devastating effect. We will not be able to sustain it; I guarantee you that.

Senator Flynn: The enforcement people are reasonable people. Has this ever happened?

Mr. Grando: This law has been dormant. Probably most people in this room and on this panel were not aware of it until about three or four months ago, or, if we were aware of it, we knew how it was being processed.

Letters are now being sent out, and people are being told that they will be subject to a $5,000 fine.

Senator Flynn: I do not believe it.

Mr. Grando: I hope you are right, sir.

Senator Grafstein: I would like to remind my colleague who has asked this question that there was a resolution that I was handed during the evidence taken on Bill C-84 at the first stage. I presented that in terms of a question towards the end of those hearings. That was a last minute resolution of the City of Windsor, and the unions and transit people all signed that. It was of a general nature. I believe it was Mr. Grey and then, subsequently, Mr. Langdon who brought that to my attention, saying that we should make a representation. That was last fall, before the letter of December 11 and, I assume, before you had an opportunity to really get some feedback from these tour bus operators. Is that correct?

Mr. Grando: To my knowledge, yes.

Senator Grafstein: As part of the original record, we did have a hastily drafted resolution, which, I believe, I asked a question about from the officials and I believe they just dismissed it at the time as not being relevant. That is my recollection, but we can go back and check the record on that.

I will refer to Senator Flynn's question because I think he has made an important point. Let me see if I understand your position in law as well as in business. Under the old section 99, which involved a $1,000 penalty for a breach of regulations or a breach of duties, am I correct that that was not really, in any way, shape or form enforced either by a directive or in practice?

[*Traduction*]

cas tout particulièrement il s'agit de visite, dans les comtés de Windsor et d'Essex. S'il arrivait qu'un ou deux des incidents que je viens de mentionner fassent la manchette, et qu'on raconte qu'un agent des douanes, pour une raison quelconque, a décidé d'intenter une poursuite contre un organisateur de visites touristiques attitré, même s'il est très bien coté, parce qu'il aurait transporté un passager qui à toutes fins utiles n'était pas muni des titres appropriés, notre entreprise en souffrirait. Si cette nouvelle est publiée, ce projet de loi aurait un effet très dissuasif sur les éventuels visiteurs américains qui se diront: «Pourquoi aller au Canada, allons plutôt à Pittsburg, à Cleveland où il n'y a pas une telle paperasserie.»

A notre stade de croissance actuel, notre industrie serait trop fragile pour résister à un tel coup. Nous ne pourrions y faire face, je vous le garantis.

Le sénateur Flynn: Ceux qui sont chargés de l'application de la loi sont des gens raisonnables. Une telle situation s'est-elle déjà produite?

M. Grando: Cette loi avait été mise en veilleuse. Il est probable que la plupart des gens dans la salle et des membres de ce groupe ne la connaissaient pas, il y a trois ou quatre mois, ou, si nous la connaissions, nous savions ce qu'il en était de son application.

On adresse aujourd'hui des lettres avertissant le public qu'il pourrait se voir imposer des amendes de 5 000 $.

Le sénateur Flynn: Je ne le crois pas.

M. Grando: J'espère que vous avez raison, monsieur.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais rappeler à mon collègue qui a posé cette question, qu'on m'a soumis une résolution lors de l'audition des premiers témoins qui ont comparu au sujet du projet de loi C-84. Je l'avais mis sous forme de question vers la fin de ces audiences. C'était une résolution de dernière minute présentée par la ville de Windsor et que les membres des syndicats et tous les transporteurs avaient signée. Elle était de nature générale. Je crois que c'est M. Grey, et, par la suite, M. Langdon, qui ont porté cette résolution à mon attention, en disant que nous devrions présenter une doléance. C'était l'automne dernier, avant l'envoi de la lettre du 11 décembre et, je présume, avant que vous ayez réellement pu recueillir les impressions de ces organisateurs de voyages en autocar. Est-ce exact?

M. Grando: À ma connaissance, oui.

Le sénateur Grafstein: Le compte rendu de ces audiences mentionnait effectivement une résolution rédigée à la hâte, au sujet de laquelle je crois avoir posé une question aux autorités, et je pense qu'elles l'ont rejetée à ce moment-là, ne la jugeant pas pertinente. C'est ce dont je me souviens, mais nous pouvons vérifier le compte rendu.

Je me reporterai à la question du sénateur Flynn, car j'estime qu'il a soulevé un point important. Dites-moi si je saisis bien votre point de vue sur le plan juridique et commercial. L'ancien article 99 prévoyait une peine de 1 000 dollars en cas d'infraction au règlement ou en cas de manquement aux fonctions à exercer, mais est-il vrai que cette disposition n'était pas réellement appliquée, en vertu d'une directive, ou du moins dans la pratique?

[*Text*]

Mr. Aylward: Yes.

Senator Grafstein: As I look at the interpretation under that section, it seems that that was not strict liability, in the sense that you had to, knowingly, do something wrong for it to be an offence. There appears to be only one annotated case on that related to the Immigration Act. That is the old story.

The new story, under Bill C-84, involves a letter from the Minister of Employment and Immigration, which you bring to our attention, dated December 11, 1987. It changes the situation in two respects. First, it moves from "knowingly" to a strict liability, which means that whether you mean to do it or not you can be held liable. Is my understanding of what you legal people are saying correct?

Mr. Grando: Yes.

Senator Grafstein: Second, it is now mandatory, as a question of a statute—not a regulation but a provision in the act—that transportation companies shall do certain things, whereas, before, it was an obligation that was passively dealt with. That is causing concern on the business side; is that what you are saying? The wording of this letter seems to be quite extraordinary in a sense. I would quote from the minister's letter dated December 11, 1987, which you have tabled. It says:

> There are a number of provisions in Bill C-84 which may have a significant impact on transportation companies. When Bill C-84 becomes law, there will be increased penalties for transportation companies who fail to ensure that passengers are in possession of the necessary valid documentation (passports and visas, if required) when the passengers are presented for examination on arrival. This clearly places the onus on all transportation companies to ensure that their passngers have the correct travel documents in their possession at the time of the immigration examination.

This is a two-step thing: you have to get them before, and you have to have them available when they hit the border if the immigration officials choose to examine them. Is the double whammy the problem?

Mr. Aylward: That is correct.

Senator Buckwold: I suppose they could throw their documents away.

Senator Grafstein: Then there is another concern in relation to which Mr. Palmer, the manager of the Canada Immigration Centre says:

> I recognize that in the past, there have been minimal detention costs associated with persons seeking entry from the U.S.A. It is possible that this could change with the proclamation of Bill C-84. You can minimize these costs by taking steps to ensure that your passengers have the necessary passports and visas before carrying them to Canada. In this regard, the local immigration officials would be happy to assist you in training staff with respect to our requirements.

[*Traduction*]

M. Aylward: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Si j'interprète bien cet article, il ne s'agissait pas d'une responsabilité stricte, semble-t-il, en ce sens que vous deviez sciemment commettre une faute pour qu'on parle d'infraction. Il semble n'y avoir qu'un seul cas annoté à ce sujet, concernant la Loi sur l'immigration. C'est la situation qui régnait auparavant.

Maintenant, en vertu du projet de loi C-84, on doit tenir compte de la lettre du 11 décembre 1987 du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, que vous avez portée à notre attention. Elle change la situation à deux égards. Premièrement, d'un acte commis «sciemment», on passe désormais à une responsabilité stricte, ce qui signifie que, peu importe votre intention, vous pouvez être tenu responsable. Ai-je bien compris votre point de vue, vous les experts en droit?

M. Grando: Oui.

Le sénateur Grafstein: Deuxièmement, on oblige maintenant, en vertu d'une mesure législative—non pas d'un règlement, mais d'une disposition insérée dans la loi—les sociétés de transport à poser certains gestes, alors qu'auparavent, elles s'acquittaient passivement de ces obligations. Cela préoccupe les entreprises; est-ce bien ce que vous dites? Le libellé de cette lettre semble en un sens assez exceptionnel. Je cite un extrait de la lettre du ministre datée du 11 décembre 1987, que vous avez déposée. Elle dit:

> Certaines dispositions du projet de loi C-84 risquent d'avoir des répercussions importantes sur les sociétés de transport. Quand le projet de loi C-84 entrera en vigueur, les sociétés de transport qui ne s'assurent pas que leurs passagers ont en leur possession des titres de voyage en règle (passeports et visas, si nécessaire) qu'ils pourront présenter ensuite aux préposés à leurs arrivée à la frontière canadienne, seront désormais passibles de peines plus élevées. Il incombe donc manifestement à toutes les sociétés de transport de s'assurer que leurs passagers ont en leur possession les titres de voyage appropriés au moment de l'examen effectué par les agents d'immigration.

Il faut donc passer par deux étapes: obtenir d'abord les documents, puis les montrer à la frontière si les agents d'immigration décident de les examiner. Est-ce cette double exigence qui pose un problème?

M. Aylward: Oui.

Le sénateur Buckwold: Je présume que ces voyageurs pourraient jeter leurs documents.

Le sénateur Grafstein: Il existe également un autre problème, au sujet duquel M. Palmer, directeur du Centre d'immigration du Canada, déclare:

> Je reconnais que, par le passé les frais de détention exigés des personnes cherchant à entre au Canada en passant par les États-Unis étaient plutôt minimes. Cette situation risque de changer avec la proclamation du projet de loi C-84. Vous pouvez minimiser ces frais en prenant les mesures voulues pour vous assurer que vos passagers disposent des passeports et des visas nécessaires avant de venir au Canada. À cet égard, les agents d'immigration de la loca-

[*Text*]

He then gives the name of an official who could be contacted for information.

Again, that appears to be somewhat materially different. Then, with respect to the moderating issue, not with respect to transit, you have the letter to Mr. Langdon from Mr. Bouchard, the Minister. Mr. Bouchard seems to say that Boblo Island will be all right, but, if there is an occasional violation, they may change their minds and do something different. This seems to apply differently to Boblo Island than it does to the Transit Commission. It is an entirely different situation.

Mr. Aylward: Mr. Bouchard has said that they will not enforce the law right now but that they reserve the right, at any time, to enforce the law. If the law is enforced, then we will face delay of from three to six hours in getting people to the island. The island contains an amusement park and it is there for fun. Their day will be wasted if people have to wait in customs lines. If that does happen, we will lose our business almost immediately. This would put us in an unbearable situation.

Senator Grafstein: Does the Boblo Island boat not have to pass an immigration point?

Mr. Aylward: No. It goes directly to the island, which is an offshore island. It is a contained area from which they cannot exit.

Senator Grafstein: Is there any immigration point?

Mr. Aylward: No.

Senator Grafstein: It is not a double whammy in this instance; it is just a single whammy.

Mr. Aylward: They have told us that they will put an immigration point on the island and that they will inspect each passenger individually. That includes children as well as adults.

Senator Robertson: Where do they say that?

Mr. Aylward: They said that at our meeting of January 25.

Senator Robertson: The minister's letter says the opposite.

Mr. Aylward: The minister's letter says that, at the moment, they will not enforce the law.

Senator Robertson: I would draw your attention to the letter received on February 25, paragraph 3, where it states:

> Furthermore, the Canada Employment and Immigration Commission has no plans to station immigration officers on the island to examine U.S. visitors.

Mr. Aylward: It also says the following:

> "—we cannot specifically exempt the Boblo Island operation—"

In the first paragraph on the second page he says:

[*Traduction*]

> lité seront heureux de vous aider à former du personnel chargé de répondre à nos exigences.

Il donne ensuite le nom d'un agent avec qui l'on peut communiquer pour obtenir des renseignements.

Là encore, la situation semble réellement différente. Puis, en ce qui concerne la modération dont on semble vouloir user, mais pas au sujet du transport, vous avez en main la lettre que le ministre, M. Bouchard a adressé à M. Langdon. M. Bouchard semble dire que l'île Boblo sera exclue, mais que s'il se produit une infraction, fut-elle occasionnelle, changera peut-être d'idée et l'on prendra peut-être d'autres mesures. Cette disposition semble ne pas s'appliquer de la même façon à l'île Boblo et à la Commission de transport. La situation y est entièrement différente.

M. Aylward: M. Bouchard a déclaré qu'on n'appliquera pas la loi dès maintenant, mais qu'on se réserve en tout temps le droit de l'appliquer. Si tel est le cas, nous devrons attendre entre trois et six heures avant de faire accoster les voyageurs sur l'île. Après tout, l'île possède en parc d'amusement, qui est là pour l'agrément des visiteurs. Ils perdront toute leur journée à attendre au comptoir des douanes. Si cela se produit, nous ferons faillite presque immédiatement. La situation sera insupportable.

Le sénateur Grafstein: Le bateau de l'île Boblo ne passe-t-il pas par un poste frontière?

M. Aylward: Non, il se rend directement à l'île, qui est éloignée de la côte. C'est un endroit fermé d'où on ne peut sortir.

Le sénateur Grafstein: Possède-t-elle un poste frontière?

M. Aylward: Non.

Le sénateur Grafstein: Donc, le problème est simple et non pas double.

M. Aylward: On nous a dit qu'on allait installer un poste frontière sur l'île et qu'on allait inspecter chacun des passagers, les enfants comme les adultes.

Le sénateur Robertson: Où cela est-il mentionné?

M. Aylward: C'est ce qu'on nous a dit à notre réunion du 25 janvier.

Le sénateur Robertson: La lettre du Ministre dit le contraire.

M. Aylward: Dans sa lettre, le Ministre indique que, pour l'instant, la loi ne sera pas appliquée.

Le sénateur Robertson: Je voudrais attirer votre attention sur la lettre que nous avons reçue le 25 février. Au paragraphe 3, on dit que

> la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada n'a pas l'intention de poster des agents d'immigration sur l'île pour inspecter les visiteurs américains.

M. Aylward: La lettre signale aussi que

> les activités de l'île Boblo ne peuvent être explicitement exemptées.

Au premier paragraphe de la deuxième page,

[*Text*]

"—will ensure the exercise of favourable discretion when deciding to hold the company financially liable for an occasional violation."

He also states:

"—I am sure you can appreciate this policy would have to be re-examined if persons were to begin seeking to enter Canada illegally by this route."

What is "persons?" Does it mean one person, two people, or is it an organized run? I do not know.

Senator Robertson: I think common sense would indicate that if people did not return to the boat but tried to get from the island into Canada, then the immigration officials would have to assess what was going on. Am I correct that that has not happened in the past?

Mr. Aylward: It has not happened in the past. Actually, we have had more trouble going the other way, that is, people trying to go to the United States.

Senator Robertson: It seems to me that this is just a restatement of what is going on now.

Mr. Aylward: This is saying that at the moment they will continue to operate as they have in the past but it does not say that they will not change in the future.

Senator Robertson: In fairness, do you think that, if persons were to begin seeking illegal entry to Canada by way of what you are doing, with the present legislation, government officials would continue to close their eyes and not ask you to become involved?

Mr. Aylward: I think we would probably work together. I do not think I would be hit with a $5,000 fine every time I turned around, but that is what the bill allows and that is what immigration officers in Windsor have told us they will do.

Senator Robertson: That is not what the minister says. You should straighten this out with the officials.

Senator Flynn: The regulations may change that entirely.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank our witnesses for appearing here today.

With the permission of senators, I will arrange to have attached to the minutes of today's proceedings, copies of the correspondence we have received. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

on dit qu'on usera, à notre égard, de discernement lorsqu'on décidera de tenir l'entreprise financièrement responsable d'infraction occasionnelles à la loi.

Plus loin dans la lettre,

on dit que la politique devra être réexaminée si certaines personnes cherchent à entrer illégalement au Canada par cette voie.

Qu'est-ce qu'ils entendent par «personne»? Veulent-ils dire une personne, deux personnes ou un groupe organisé? Je n'en ai aucune idée.

Le sénateur Robertson: Si des gens ne retournaient pas au bateau, mais tentaient plutôt de passer de l'île au Canada, je crois, qu'en toute logique, les agents d'immigration devraient alors réévaluer la situation. Est-ce que je me trompe en disant que cette situation ne s'est jamais produite?

M. Aylward: En effet, cela ne s'est jamais produit. À l'heure actuelle, c'est plutôt le contraire, les gens essaient de passer aux États-Unis.

Le sénateur Robertson: Il semble qu'on ne décrit que ce qui se passe actuellement.

M. Aylward: En fait, la Ministre dit que, pour l'instant, il continuera de fonctionner comme auparavant, mais il ne dit pas qu'il ne changera pas d'attitude dans l'avenir.

Le sénateur Robertson: En toute honnêteté, croyez-vous que si des gens tentaient d'entrer illégalement au Canada de cette façon, même en vertu de la présente loi, les agents du gouvernement continueraient de fermer les yeux et ne vous demanderaient pas votre aide?

M. Aylward: Je crois que nous collaborerions probablement, mais je ne pense pas qu'on m'imposerait une amende de 5 000 $ à la moindre occasion. C'est pourtant ce que le projet de loi permet et ce que les agents d'immigration de Windsor nous ont affirmé qu'ils feraient.

Le sénateur Robertson: Mais ce n'est pas ce que dit le Ministre. Vous devriez tirer la situation au clair avec les agents.

Le sénateur Flynn: Le règlement pourrait changer la situation du tout au tout.

La présidente: Si vous n'avez pas d'autres questions, je voudrais remercier les témoins que nous avons entendus aujourd'hui.

Avec la permission des sénateurs et sénatrices, je ferai annexer aux délibérations d'aujourd'hui copie des lettres que nous avons reçues. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

APPENDIX "A"

ANDERSON BUS & TOUR

January 23, 1988

Canadian Consulate General
Pierre Andre Cusson
Exxon Building
1251 Ave. of the Americas
New York, New York 10020

Good morning,

We have just received a letter from the Canadian Immigration Centre concerning the proposed legislation of the Detention and Deterrent Bill (C-84) and the possible passage of Bill C-55.

We are very concerned if both of these bills are approved because we feel that it would create problems for our passengers who are wanting to visit Canada. Many people will not visit if they have to acquire a Visa or Passport just to travel with Anderson Bus & Tour, Inc. on trips; some of which are one day tours to multiple days exceeding no more than 15 days in one specific tour.

Since we are going to be legally liable for the documentation of our passengers with a penalty of $5,000, I wonder whether it is even to our benefit to have any busses cross into Canada. I believe this will be a severe blow to tour companies and to the Tourism of Canada. I request your support in repealing any legislation which would hinder the free flow of American Tourism dollars to Canada.

Sincerely,

Doug Anderson,

Vice-President
Anderson Bus & Tour, Inc.

cc: N.T.A.
A.B.A.
Manitoba Business Development & Tourism
Kingston Area C.V.B.
London C.V.B.
Regina C.V.B.
Universal Fun Finders Ltd.
City of Saint John
Festival Country
Saskatchewan Tourism
Ontario Motor Coach Assoc.

11 December 1987

Dear Sirs:

I am writing to advise you of some recent legislative initiatives undertaken by the Canadian government which may have significant implications in the conduct of your business.

ANNEXE «A»

ANDERSON BUS & TOUR

Le 23 janvier 1988

Le Consulat général du Canada
Édifice Exxon
1251, Avenue of the Americas
New York, New York 10020
À l'attention de M. Pierre André Cusson

Monsieur,

Nous venons de recevoir une lettre du Centre d'immigration du Canada concernant le projet de loi C-84 et l'éventuelle adoption du projet de loi C-55.

Nous sommes très préoccupés à l'idée que ces deux projets de loi pourraient être approuvés, parce qu'ils créeraient à notre avis des problèmes pour nos passagers qui désirent visiter le Canada. Un grand nombre d'entre eux ne voudront pas se rendre au Canada s'il doivent se munir d'un visa ou d'un passeport pour participer à un voyage de Anderson Bus and Tour Inc. Nous organisons des voyages variant d'une journée à plusieurs jours, le plus long n'excédant pas 15 jours.

Comme nous pourions être passibles d'une amende de 5 000 $ si nous négligeons de nous assurer que nos passagers sont munis de titres de voyage en cours de validité, nous nous demandons si nous aurons toujours avantage à organiser des voyages au Canada. Cette mesure va frapper durement les entreprises qui organisent des voyages et l'industrie du tourisme du Canada. Je vous demande de bien vouloir opposer à l'adoption de toute mesure législative qui entraverait la libre circulation des dollars américains dans l'industrie du tourisme au Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le vice-président
Anderson Bus and Tour Inc.
Doug Anderson

c.c. N.T.A.
A.B.A.
Manitoba Business Development and Tourism
Kingston Area C.V.B.
London C.V.B.
Regina C.V.B.
Universal Fun Finders Ltd.
Ville de Saint-Jean
Festival Country
Saskatchewa n Tourism
Ontario Motor Coach Association

Le 11 décembre 1987

Messieurs,

La présente est pour vous signaler certaines initiatives qu'a récemment prises le gouvernement du Canada, sur le plan

As you may be aware, the Canadian government found it necessary to take the unusual step of recalling parliament to deal with emergency legislation designed to curb the flow of undocumented and improperly documented refugee claimants to Canada. The result is the Detention and Deterrent Bill (C-84) which is expected to become law shortly. In addition, the government is moving to obtain early passage of Bill C-55 which is the legislation pending before the House that will overhaul Canada's refugee determination system.

There are a number of provisions in Bill C-84 which may have a significant impact on transportation companies. When Bill C-84 becomes law, there will be increased penalties for transportation companies who fail to ensure that passengers are in possession of the necessary valid documentation (passports and visas, if required) when the passengers are presented for examination on arrival. This clearly places the onus on all transportation companies to ensure that their passengers have the correct travel documents in their possession at the time of the immigration examination. Failure to ensure this documentary requirement will be an offence which carries a maximum penalty of $5,000 on summary conviction for each infraction.

Bill C-84 also provides for expanded detention powers whereby all persons whose identity is in question will be detained until satisfactory evidence is obtained to establish identity. These provisions may result in an increase in the number of persons detained, the length of detention, and the associated cost of detention. The transportation companies who bring these people to Canada will be liable to pay these detention costs. These increased costs will remain in effect until the transportation companies' liability for detention costs is limited to the first 72 hours as proposed in Bill C-55.

I recognize that in the past, there have been minimal detention costs associated with persons seeking entry from the U.S.A. It is possible that this could change with the proclamation of Bill C-84. You can minimize these costs by taking steps to ensure that your passengers have the necessary passports and visas before carrying them to Canada. In this regard, the local immigration officials would be happy to assist you in training staff with respect to our requirements. For further information, please contact Mr. K. J. TRAVES, Senior Operations Officer, Peace Bridge, Fort Erie, telephone number: (416) 871-5525.

The government is moving ahead with emergency legislation to deter the continued abuse of our present refugee determination system. The continued cooperation of all transportation companies combined with the overhaul of our refugee procedures and the strong deterrents in Bill C-84 should greatly

législatif, et qui pourraient avoir une incidence marquée sur vos activités.

Vous n'êtes peut-être pas sans savoir que le gouvernement du Canada a jugé nécessaire, cet été, de prendre la mesure inhabituelle de convoquer le Parlement afin qu'il étudie d'urgence un projet de loi visant à empêcher l'entrée au Canada d'étrangers non munis des pièces d'identité nécessaires et revendiquant le statut de réfugié. Il s'agit du projet de loi concernant la détention et la dissuasion (C-84) qui devrait normalement être adopté sous peu. Par ailleurs, le gouvernement presse le Parlement d'adopter le projet de loi C-55, dont la Chambre est actuellement saisie, qui modifie le système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada.

Un certain nombre des dispositions du projet de loi C-84 pourraient avoir une incidence marquée sur les compagnies de transport. Ce projet de loi hausse les amendes dont seront passibles les entreprises de transport ne s'assurant pas que leurs passagers sont munis des pièces d'identité en cours de validité nécessaires (passeport et visa, au besoin) au moment où ceux-ci arrivent au pays. Ils incombera donc sans équivoque aux transporteurs de voir à ce que leurs passagers aient en main les titres de voyage nécessaires au moment du contrôle d'immigration. Ceux qui ne s'en assureront pas commettront une infraction et seront passibles, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 $ pour chaque infraction.

Le projet de loi C-84 accroît également les pouvoirs de détention de sorte que toute personne dont l'identité est mise en question sera détenue jusqu'à ce que son identité soit établie de façon satisfaisante. Cette mesure pourrait donner lieu à une augmentation du nombre des personnes détenues, de la période de détention et des coûts liés à la détention. Les transporteurs qui auront fait entrer des gens au Canada en contravention de la Loi devront assumer les frais de détention, ont et aussi longtemps que la responsabilité des transporteurs n'aura pas été limitée aux 72 premières heures par l'adoption du projet de loi C-55.

Je reconnais que les frais de détention de personnes cherchant à entrer au Canada en provenance des États-Unis étaient, par le passé, minimes. La situation pourrait changer dès la proclamation du projet de loi C-84. Par ailleurs, vous pourrez réduire vos frais en vous assurant que vos passagers sont munis des passeports et visas nécessaires avant de les faire entrer au Canada. Nos agents d'immigration seront heureux de vous aider à former vos employés de façon à ce qu'ils puissent respecté nos exigences. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec M. K. J. TRAVES, agent principal des opérations, Peace Bridge, Fort Erie, au numéro de téléphone (416) 871-5525.

Le gouvernement veut adopter cette mesure dans les plus brefs délais pour mettre fin aux abus dont fait sans cesse l'objet le système de reconnaissance du statut de réfugié. La collaboration soutenue de tous les transporteurs, la révision de nos procédures concernant les réfugiés et la force de dissuasion du projet de loi C-84 devraient grandement réduire le pro-

reduce the current problem of the irregular movement of persons to Canada.

Yours truly,

T. N. PALMER
MANAGER
CANADA IMMIGRATION CENTRE
P.O. Box 1001, Station B
FORT ERIE, ONTARIO
L2A 5N8

(416) 871-6760

blème que pose à l'heure actuelle l'entrée illégale d'étrangers au Canada.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée

P. N. PALMER
DIRECTEUR
CENTRE D'IMMIGRATION DU CANADA
B.P. 1001, SUCCURSALE B
FORT ERIE (ONTARIO)
L2A 5N8
N° DE TÉL.: (416) 871-6760

APPENDIX "B"

14 March 1988

The Honourable Senator Joan Neiman, Chairperson,
Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs,
Senate of Canada,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

Since 1913, the Essex County Automobile Club (CAA) has promoted tourism and travel in both Canada and the United States directly and indirectly, and has always worked to reduce impediments to the free flow of people between the United States and Canada.

Bill C-55 Sections 90.1 and 98.01 will create undue hardship on Canadian and U.S. travel providers and tour operators in the Government's attempt to stem the tide of illegal immigrants arriving in Canada primarily from countries other than the United States. The penalties under the proposed legislation will force operators to engage in immigration procedures that they are ill suited to perform, which in turn will increase costs and render their products too expensive to be feasible.

We ask that the proposed legislation be delayed until such time as workable and reasonable alternatives are developed.

Sincerely,

J. David Butler,
President.

c.c. Mr. S. Grando
Mr. D. Aylward

ANNEXE «B»

Le 14 mars 1988

L'honorable sénatrice Joan Neiman, présidente
Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame la Sénatrice,

Depuis 1913, l'*Essex County Automobile Club* (Association canadienne des automobilistes—CAA) fait, directement et indirectement la promotion du tourisme tant au Canada qu'aux États-Unis et cherche depuis toujours à réduire les obstacles à la libre circulation des voyageurs entre les deux pays.

Les articles 90.1 et 98.01 du projet de loi C-55 causeront des problèmes indus aux experts en tourisme et aux organisateurs de voyages du Canada et des États-Unis pour permettre au gouvernement d'empêcher que des étrangers, essentiellement en provenance d'autres pays que les États-Unis, entrent illégalement au Canada. Les sanctions prévues par la loi obligeront les exploitants à remplir des formalités d'immigration pour lesquelles ils n'ont pas les compétences, augmentant ainsi leurs frais et rendant leurs services trop coûteux pour être rentables.

Nous demandons que l'adoption du projet de loi soit retardée jusqu'à ce qu'on ait trouvé des solutions de rechange pratiques et raisonnables.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
J. David Butler

c.c.: M. S. Grando
M. D. Aylward

APPENDIX "C"

Corporation of the
TOWNSHIP OF PELEE

March 11, 1988

Tourist & Convention Bureau of
Windsor, Essex County and Pelee Island,
Place Goyeau,
80 Chatham Street East,
Windsor, Ontario
N9A 2W1

Attention: Sergio Grande

Re: Senate Committee Bill C55—Paragraph 90.1 and Paragraph 98.01

Pelee Island Transportation operates an international ferry service between Sandusky, Ohio and Pelee Island, Leamington and Kingsville, Ontario. Pelee Island Transportation is a ferry service operated by the Township of Pelee. The operating deficit of this service is paid by the Ministry of Transportation of the Province of Ontario. This operation begins in May of each year and concludes at the end of September. It is estimated that this service carries approximately 13,000 to 14,000 people from the United States into Canada.

Currently the Ministry of Transportation is in the final process of designing a new ship to operate in this service. It is estimated that approximately $13,000,000.00 is being earmarked for the construction of the new vessel. Transport Canada will be investing approximately $10,000,000.00 in the refurbishing of the Federal ports to service this new vessel. The new vessel will have a licensed capacity of almost double the current ship. It is anticipated that the United States ridership will increase to approximately 30,000 persons annually. It is anticipated that this ship will be in operation during the 1989 sailing season.

The Municipality supports the intent of the legislation. However, the potential ramifications to our operation could be quite dramatic. Efforts are currently made to insure that passengers have proper immigration documentation. To insure that all passengers have authentic immigration documentation would require much more time than is currently available during our daily excursions. The failure of our employees to check all immigration documents of passengers, or their failure to recognize bogus immigration documents, will leave Pelee Island Transportation in the position of being liable to a fine from Canada Customs. It should be recognized that since the current transportation system operates at a deficit, any such fines would simply be added to the deficit and would be paid by the Ministry of Transportation of the Province of Ontario. This Bill has the potential to alienate visitors to our service and eventually their entrance into Canada. The additional checking necessary could very clearly be viewed by our riders as too much of an inconvenience.

Pelee Island Transportation Services requests exemption from the regulations. If this is not possible, a delay should be

ANNEXE «C»

Le 11 mars 1988

Bureau du tourisme et des congrès de Windsor,
du comté d'Essex et de l'île Pelee
Place Goyeau
80, rue Chatham est
Windsor (Ontario)
N9A 2W1

À l'attention de Sergio Grande

Objet: Comité sénatorial—paragraphes 90.1 et 98.01 du projet de loi C-55

Messieurs,

Le service de transport de l'île Pelée exploite un service de traversiers international entre Sandusky, en Ohio, et l'île Pelee, Leamington et Kingsville, en Ontario. Il est administré par le canton de Pelee. Son déficit d'exploitation est assumé par le ministère des Transports de l'Ontario. Il fonctionne de mai à septembre et ferait entrer au Canada environ 13 000 à 14 000 passagers chaque année.

Le ministère des Transports achève actuellement de dessiner les plans d'un nouveau traversier. Environ 13 millions de dollars seraient prévus pour sa construction. En outre, Transports Canada investira quelque 10 millions de dollars pour rénover les ports fédéraux qui accueilleront le nouveau bateau. Celui-ci doublera presque la capacité permise du traversier actuel. Environ 30 000 passagers par an devraient l'emprunter en provenance des États-Unis. Pour entrée en service est prévue pour la saison de 1989.

La municipalité appuie l'intention du projet de loi. Et pourtant, les répercussions de celui-ci pourraient être assez dramatiques pour nous. En ce moment, nous nous assurons que les passagers ont en leur possession les papiers d'immigration voulus. Il nous faudrait beaucoup plus de temps que nous le permettent nos excursions quotidiennes pour faire davantage. Si nos employés ne vérifiaient pas tous les papiers d'immigration des passagers ou ne repéraient pas ceux qui ont de faux papiers, le service de transport de l'île Pelee serait passible d'une amende payable à Douanes Canada. Il faut reconnaître qu'étant donné que notre service est déficitaire, ces amendes ne feraient qu'aggraver notre situation financière et devraient être assumées par le ministère des Transports de la province de l'Ontario. Le projet de loi risque aussi de dissuader les visiteurs d'utiliser notre service et d'entrer au Canada. Les formalités supplémentaires qu'il prévoit pourraient leur paraître présenter trop de désagréments.

Nous demandons d'être exemptés de l'application de ces règles. Si nous ne pouvons l'être, il faudrait au moins la retar-

made in the implementation of the regulations until such time as an evaluation is made on the impact of the regulations on tourists visiting Canada.

Finally, the operation of our ferry service is made possible with the co-operation of the Ministry of Transportation, Transport Canada, Canada Customs, United States Customs, Canada Coast Guard and the United States Coast Guard. We endeavour at all times to meet the regulations of all of these Organizations. Please recognize, however, that it would appear that this regulation will have serious negative impacts on our service.

Yours truly,

Stephanie Briggs,
Manager
Pelee Island Transportation
Services

der jusqu'à qu'on ait évalué leur incidence sur le tourisme au Canada.

Enfin, nous tenons à préciser que notre service existe grâce à la collaboration du ministère provincial des Transports, de Transports Canada, de Douanes Canada, des Douanes américaines, de la Garde côtière du Canada et de celle des États-Unis. Nous nous faisons un devoir de respecter toute leur réglementation, mais nous vous prions de considérer que les nouveaux règlements prévus nous nuiraient sérieusement.

Je vous d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

La directrice du Service des transports
de l'île Pelee,
Stéphanie Briggs

APPENDIX "D"

KIRBY TOURS

March 11, 1988

Mr. Sergio Grando
Convention and Visitors
Bureau of Windsor
and Essex County
80 Chatham Street E
Windsor, Ontario
Canada N9A 2W1

Dear Mr. Grando:

We are flabbergasted!

The Bill C-84 will make it impossible for Kirby Tours to operate tours of Windsor, London and Toronto, including Niagara Falls for U.S. and foreign tourists.

It has taken us many years and many thousands of dollars to cultivate tourism to Canada, particularly the convention business. We bring thousands of them to Windsor each year.

Kirby Tours drivers or tour guides are neither qualified nor authorized to check every passenger's ID. Although we ask our passengers to have some sort of ID, most Americans simply do not have more than a drivers license on them when we bring them to Canada for a tour. And if they do, we are not qualified enough to check if any ID is forged.

If the new regulation is to punish the tour operator by charging $5000 fine and other costs, we would prefer not to bring anyone to Canada for a tour.

We do sincerely hope that the authorities concerned will review and revise the regulation and exonerate bus companies and tour operators from any penalty whatsoever, if one of our passengers is ever found to have false or improper documentation.

Please convey our feelings and concerns to the Minister of Immigration, Canada.

Sincerely

Shakil A. Khan
President

AK/p

ANNEXE «D»

Le 11 mars 1988

Monsieur Sergio Grando
Bureau des congrès et du
tourisme de Windsor et
du comté d'Essex
80, rue Chatham est
Windsor (Ontario)
N9A 2W1
Canada

Monsieur,

Nous sommes sidérés!

Le projet de loi C-84 empêchera Kirby Tours d'organiser des excursions à Windsor, London et Toronto, ainsi qu'aux Chutes Niagara, pour les touristes américains et étrangers.

Il nous a fallu consacrer beaucoup d'années et de milliers de dollars pour faire la promotion du tourisme au Canada, surtout auprès des congressistes. Nous amenons à Windsor des milliers d'entre eux chaque année.

Les chauffeurs et les guides de Kirby Tours n'ont ni les compétences ni l'autorisation voulues pour vérifier l'identité de tous les voyageurs. Nous demandons à tous nos clients d'avoir en leur possession des pièce d'identité mais la plupart des Américains ne portent sur eux qu'un permis de conduire quand nous les amenons faire une excursion au Canada. S'ils ont d'autres papiers, nous ne sommes pas en mesure de vérifier s'ils sont faux.

Si le nouveau règlement prévoit imposer des amendes de 5 000 $ et d'autres frais aux organisateurs de voyages, nous préférerions cesser d'organiser des excursions au Canada.

Nous espérons sincèrement que les autorités compétentes modifieront le règlement et ne feront pas payer d'amendes aux compagnies d'autobus ni aux organisateurs de voyages si un de leurs passagers a en sa possession de faux papiers ou n'a pas les titres voulus.

Nous vous prions de faire connaître nos préoccupations au ministre de l'Immigration du Canada.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
Shakil A. Khan

c.c.: Le consulat général
du Canada
600, Renaissance Center
Bureau 1100
Détroit, Michigan
482443-1704

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Osgoode Hall School of Law:
Professor James C. Hathaway, Director, Refugee Law Research Unit;
Professor William H. Angus, York University.

From the City of Windsor:
Mr. David Cassivi, Alderman.

From the Convention & Visitors Bureau of Windsor Essex County & Pelee Island:
Mr. Sergio Grando, General Manager.

From the Transit-Windsor:
Mr. Robert Coghill, General Manager and Secretary Treasurer.

From the Boblo Island:
Mr. Daniel Aylward, General Manager.

De Osgoode Hall School of Law:
Professeur James C. Hathaway, directeur, Unité de recherche sur la loi des réfugiés;
Professeur William H. Angus, Université de York.

De la Ville de Windsor:
M. David Cassivi, échevin.

Du Convention and Visitors Bureau of Windsor Essex County and Pelee Island:
M. Sergio Grando, directeur général.

De la Transit-Windsor:
M. Robert Coghill, directeur général et secrétaire-trésorier.

De la Boblo Island:
M. Daniel Aylward, directeur général.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 16, 1988

Issue No. 67

Twenty-second proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 16 mars 1988

Fascicule nº 67

Vingt-deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

28953—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Nurgitz
Robertson
Spivak

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 16, 1988
(89)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman and Robertson (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witness:

Mr. Ed Tatushny, Q.C., Professor of Law, University of Ottawa.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witness made opening statements and answered questions.

At 6:24 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 MARS 1988
(89)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman et Robertson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoin:

M[e] Ed Ratushny, c.r., professeur en droit, Université d'Ottawa.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 18 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 16, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day, at 5:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witness today is Professor Ed Ratushny, Professor of Law at the University of Ottawa, who very kindly agreed to fill in this afternoon when our scheduled witness, Ms. Edwardh, could not appear. We are delighted to have Professor Ratushny with us this afternoon to address certain aspects of Bill C-55.

Professor Ed Ratushny, Professor of Law, University of Ottawa: Thank you very much, Madam Chairman. I guess my connection with the refugee process goes back to having served on a task force some time ago, which recommended changes to the refugee determination process, and subsequently a public report to the Minister of Immigration at the time, which became the basis for the Plaut Report's consultations.

I might just say that I teach in the area of administrative law, constitutional law, and criminal law and procedure, so that the provisions of this legislation are of interest to me from many perspectives.

I don't intend to go into a great deal of detail. I would like today just to step back and offer you some observations and relate them to some general legal principles from a broader perspective. There are all kinds of intricate detail which you have been looking at in a very fine and professional way, and I think you have been making a very valuable contribution to this whole debate.

First of all, I would like to make some broad observations in the area of appointments to administrative tribunals.

Secondly, I would like to make some observations in relation to the concept of a preliminary hearing in Bill C-55, and thirdly I would like to comment with respect to the difficulties created by the absence of any central review of decision making with respect to a refugee determination.

I might say that the appointment process and the way appointments were treated in this bill raised a concern in my mind some time ago. I have given public addresses on this subject, and in Kingston a couple of years ago there was a conference of administrative tribunals where members of administrative tribunals from across the country, national and provincial boards and tribunals, attended. One of the issues discussed was the problems created by term appointments, particularly short-term appointments where someone from British Columbia or Quebec City, for example, is appointed to a federal tribunal and moves his family to Ottawa. Perhaps he gives up a law practice or other activities, and at the end of five years he is simply not reappointed. The difficulty that that can create

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, notre témoin aujourd'hui est le professeur Ed Ratushny, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, qui a bien voulu comparaître cet après-midi en remplacement du témoin prévu, M^me^ Edwardh, qui n'a pu venir. Nous sommes ravis d'avoir avec nous le professeur Ratushny qui va nous parler de certains aspects du projet de loi C-55.

M. Ed Ratushny, professeur de droit, Université d'Ottawa: Merci beaucoup, madame la présidente. Je suppose que mon intérêt pour la question des réfugiés date du temps où je faisais partie d'un groupe d'étude qui a recommandé des modifications au processus de détermination du statut de réfugié, et plus tard, qui a soumis un rapport public au ministre de l'Immigration de l'époque, rapport qui a constitué la base des consultations dont est issu le rapport Plaut.

J'ajouterai que puisque j'enseigne le droit administratif, le droit constitutionnel, le droit criminel et la procédure, je m'intéresse au projet de loi de divers points de vue.

Je n'entends pas entrer dans les détails. J'aimerais simplement vous faire part de certaines observations et, dans une perspective plus large, les relier à certains grands principes juridiques. Vous avez étudié en profondeur et de façon professionnelle toutes sortes de détails compliqués et j'estime que vous avez très utilement contribué.

Premièrement, j'aimerais faire quelques observations très générales au sujet des nominations aux tribunaux administratifs.

Deuxièmement, je ferai quelques observations sur le concept de l'audition préliminaire prévue dans le projet de loi C-55, et je parlerai en troisième lieu des difficultés résultant de l'absence d'un organisme central d'examen des décisions en matière de détermination du statut de réfugié.

Le processus de nomination et la façon dont les nominations sont traitées dans le projet de loi à l'étude a soulevé des doutes dans mon esprit il y a un certain temps déjè. J'ai fais des exposés publics à ce sujet et il y a quelques années à Kingston a eu lieu une conférence de tribunaux administratifs à laquelle participaient les membres de tribunaux d'un peu partout, de commissions nationales et provinciales et de tribunaux. Un des sujets abordés concernait les problèmes résultant des nominations pour une période déterminée, en particulier les nominations à court terme, par exemple, une personne originaire de Colombie-Britannique ou de la ville de Québec est nommée à un tribunal fédéral et déménage avec toute sa famille à Ottawa. Dans certains cas, ces personnes abandonnent la prati-

[*Text*]

from the point of view of those who serve on these tribunals is a very serious matter. On our tribunals in Canada we want regional representation, and so on, and difficulties can be created.

There is a public report in Quebec presently, which the Quebec government has under advisement, for consolidating appointments to administrative tribunals and dealing with them in a more uniform and comprehensive way.

Honourable senators, perhaps to start with I could read parts of a letter which I wrote in August of 1987 to the President of the Canadian Bar Association to express some of these concerns. I wrote:

> In the January issue of *The National*,—

Which is the newspaper of the Canadian Bar Association, and I am addressing this to the President—

> you spoke out forcefully against the appointment of incompetent people to independent tribunals which exercise quasi-judicial decision-making and determine the rights of individuals who appear before them. While your article focused on appointments to the Canadian Human Rights Tribunal, you also referred to the Immigration Appeal Board as a similar body.
>
> Although you have addressed the issue of competence in the appointment process, there is also a very serious problem in relation to the effect of the appointment process upon independence. The recent Supreme Court of Canada decision in *Valente* suggests the threat which an arbitrary appointment process might pose to both the perception and reality of independence. While administrative tribunals do not require the same strict guarantees of tenure of a superior court, the degree to which such a body determines the rights of individuals should be reflected in the term of appointment. Short-term reversible appointments and appointments "at pleasure" are open to the suspicion that the decision-makers may not act independently but may seek to please the government in order to ensure continued tenure of office.
>
> Bill C-55, an Act to amend the Immigration Act, raises very serious concerns in this context.

If I may just depart from the text of this letter, I think that has been witnessed in the decision last week of the Federal Court of Canada which in effect adopted that position with respect to Bill C-55:

> The bill provides for the establishment of a new board to be called the Immigration and Refugee Board, consisting of two divisions, the Convention Refugee Determination Division and the Appeal Division. It then terminates the appointments of all members of the existing Immigration Appeal Board and of the Refugee Status Advisory Committee. In effect, the existing Immigration Appeal Board is abolished. It should be kept in mind that section

[*Traduction*]

que du droit ou d'autres activités et au bout de cinq ans leur mandat n'est pas renouvelé. Les difficultés qui peuvent en résulter pour ceux qui siègent à ces tribunaux posent un très grand problème. Au Canada, nous voulons une représentation régionale à nos tribunaux, ce qui peut créer des difficultés.

À l'heure actuelle, le gouvernement du Québec étudie un rapport public en vue d'uniformiser le système de nomination aux tribunaux administratifs et de procéder de façon plus uniforme et exhaustive.

Honorables sénateurs, je pourrais peut-être commencer par vous lire des extraits d'une lettre que j'ai écrite en août 1987 au président de l'Association du barreau canadien pour lui faire part de certaines préoccupations à cet égard:

> Dans l'édition de janvier du *National* . . .

Il s'agit de la revue de l'Association du barreau canadien, et je m'adresse au président . . .

> vous vous êtes élevé avec vigueur contre la nomination de personnes incompétentes aux tribunaux indépendants qui exercent un pouvoir décisionnel quasijudiciaire et qui définissent les droits des personnes qui comparaissent devant eux. Votre article portait principalement sur les nominations au Tribunal canadien des droits de la personne, mais vous avez également dit que la Commission d'appel de l'immigration remplissait des fonctions similaires.
>
> Bien que vous ayez traité de la question de la compétence dans le processus de nomination, un problème très sérieux se pose aussi en ce qui concerne les effets du processus de nomination sur l'indépendance des tribunaux. La récente décision de la Cour suprême dans l'affaire Valente mentionne le risque que peut représenter un processus de nomination arbitraire autant du point de vue de la perception de l'indépendance que de sa réalité. Bien que les tribunaux administratifs n'exigent pas des garanties aussi strictes que celles d'une Cour supérieure pour ce qui est de la durée des fonctions, la mesure dans laquelle un tel organisme détermine les droits des individus doit être prise en considération dans la durée de la nomination. Les nominations à court terme, révocables et les nominations faites «selon le bon plaisir» permettent de soupçonner les décideurs de ne pas agir en toute indépendance, mais de tenter plutôt de plaire au gouvernement pour pouvoir rester en poste.
>
> Le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration, soulève de graves doutes à cet égard.

En guise de parenthèse, j'aimerais ajouter que la décision rendue la semaine dernière par la Cour fédérale du Canada en témoigne puisque ce tribunal a adopté le même point de vue au sujet du projet de loi C-55:

> Le projet de loi prévoit la création d'une nouvelle commission appelée la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, composée de deux sections, la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration. Cette commission met fin aux nominations de tous les membres de l'actuelle Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif du statut de réfugié. En fait, la Commission d'appel de l'immigration est abolie. Il

[*Text*]

65 of the current Immigration Act provides that the board is a court of record with an official seal. It has the same powers as a superior court of record with respect to the attendance, swearing, and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of orders and "other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction".

The Refugee Status Advisory Committee does not have such status in law. Nevertheless, the Supreme Court of Canada in the Singh decision recognized its *de facto* importance as the effective decision-maker on matters of life and death with respect to the individuals who come before it.

It is difficult to see any serious rationale for abolishing the Immigration Appeal Board. It could have continued in its present form, and the Refugee Status Advisory Committee could have been reconstituted as a new Refugee Board. The functions of the two bodies are entirely different and independent of each other under the new legislation. Any cost saving through the sharing of resources could have been achieved without the proposed restructuring. Indeed, the new structure could well be even more costly than maintaining two separate bodies. A number of independent public reports stressed the importance of separating the refugee-determination process from the determination of immigration status.

Nevertheless, let us give the legislation the benefit of the doubt in this respect. Even courts are occasionally reconstituted and judges reappointed to the new courts. Of course, what would be unthinkable would be to reconstitute a court and fail to reappoint a judge to the new court. Yet that seems to be the intention behind Bill C-55.

There I quote section 38(7), which essentially says that if you are not reappointed you have no cause of action for having lost the remainder of your term of appointment.

I return to the text of the letter:

This provision is offensive in its arbitrary removal of the common law rights of the individuals affected. In this respect, it could well contravene the substantive due process requirements of section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. What can be the justification for this in a free and democratic society?

However, in addition, this provision casts a shadow over the independence of the Immigration Appeal Board. In effect, all current members are subject to dismissal. Surely, this is a serious threat to the institutional independence of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee. A challenge could well be launched not only on the procedural requirements of section 7 of the Charter but also on basic administrative law principles.

[*Traduction*]

importe de se rappeler qu'aux termes de l'article 65 de l'actuelle loi sur l'immigration, la Commission est une cour d'archives ayant un sceau officiel. Elle a les mêmes pouvoirs qu'une cour supérieure d'archives en ce qui concerne la présence, l'assermentation et l'interrogation des témoins, la production et l'examen des documents, l'exécution de ses ordonnances et «toute autre question relevant de sa compétence».

La loi ne reconnait pas le même statut au Comité consultatif du statut de réfugié. Pourtant, dans l'affaire Singh, la Cour suprême du Canada a reconnu que, dans les faits, le comité prend des décisions qui ont une importance vitale pour ceux qui s'adressent à lui.

On peut difficilement trouver une raison valable à l'abolition de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission aurait pû poursuivre ses activités sous sa forme actuelle et le Comité consultatif du statut de réfugié aurait pû être reconstitué en tant que nouvelle Commission d'appel du statut de réfugié. En vertu de la nouvelle loi, les 2 organismes sont entièrement différents et indépendants l'un de l'autre. Le partage des ressources aurait pû permettre de réaliser une économie de coûts sans qu'il soit nécessaire de procéder à la restructuration proposée. De fait, la nouvelle structure pourrait se révéler encore plus coûteuse que les deux organismes distincts qu'elle remplace. De nombreux rapports publics ont souligné l'importance de maintenir une distinction entre le processus de détermination du statut de réfugié et la détermination du statut d'immigrant.

Il faut cependant donner à la loi le bénéfice du doute sur ce plan. Même les tribunaux sont parfois reconstitués et leurs juges nommés aux nouveaux tribunaux. Il serait cependant impensable de reconstituer un tribunal sans y nommer le juge de l'ancienne cour. C'est pourtant ce à quoi semble tendre le projet de loi C-55.

Je citerai le paragraphe 38(7) qui dit en substance que la personne qui n'est pas reconduite dans ses fonctions n'a pas de recours après avoir perdu le reste de son mandat.

Je reviens au texte de la lettre:

Cette disposition est préjudiciable dans la mesure où elle supprime arbitrairement les droits que la common law reconnaît aux personnes concernées. A cet égard, elle pourrait fort bien contrevenir aux exigences de l'article 7 de la Charte des droits et libertés. Comment justifier cela dans une société libre et démocratique?

En outre, cette disposition jette une ombre sur l'indépendance de la Commission d'appel et l'immigration. Tous ses membres actuels risquent d'être congédiés, ce qui constitue une menace sérieuse pour l'indépendance de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif du statut de réfugié, en tant qu'institutions. Cette disposition pourrait être contestée non seulement sur la base des exigences de l'article 7 de la Charte en matière de procédure, mais aussi au plan des principes fondamentaux du droit administratif.

[*Text*]

Honourable senators, this letter was written in August of 1987 and we saw, in effect, that challenge and that result occurring just last week.

Returning to the letter:

> Quite apart from possible court challenges, this is a very bad legislative precedent. If the legislation is passed, what is to occur when another government is formed? If the New Democratic Party were to be elected, would the new government then reconstitute the board another time so that it could also make fresh appointments?
>
> I believe that the Canadian Bar Association should be taking a stand on this issue. There is a tradition in our profession of speaking out on behalf of judges who are unable to speak out publicly. We should be defending the independence of quasi-judicial administrative tribunals in the same manner. We should not be treating this as a politically partisan issue but as a threat to a basic principle involved in the administration of justice.
>
> I am sending a copy of this letter to Senator Jean Bazin in his capacity as the incoming president. Many of our colleagues are confident that he will not let his association with the current government inhibit him from speaking out on behalf of the profession on fundamental legal issues. I cannot think of a better issue on which to start.
>
> I am also sending a copy to the honourable Ray Hnatyshyn since I believe that he has a special responsibility with respect to an issue of this nature. As Chief Law Officer of the Crown, when assessing legislation which could threaten the independence of the administration of justice, he himself has an independent role to play. Yours sincerely.

I might add that I subsequently did receive a response from Senator Bazin. He offered an interpretation of section 38(7) of Bill C-55, which I believe I should read into the record. I am sorry that I didn't have a chance to tell him in advance that I was going to be doing this, but I was invited to appear only this morning so I didn't have a chance to do that.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I think that if Professor Ratushny is going to read the letter into the record we should make sure that a copy of that letter gets to Senator Bazin as soon as possible so that he can have an opportunity tomorrow or whenever he chooses to come back and respond if he wants to clarify his position. This is just to be fair to the senator.

Professor Ratushny: That is a very good suggestion.

The Chairman: Thank you. That will be done, Senator Grafstein.

Professor Ratushny: I can make a copy available now if it is possible to send it to him immediately.

The Chairman: Thank you.

Professor Ratushny: Senator Bazin wrote:

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, cette lettre a été rédigée en août 1987; on sait que justement la semaine dernière il y a eu contestation.

Revenons à la lettre:

> Mis à part la possibilité de procédures judiciaires, cette disposition crée un très mauvais précédent législatif. Si le projet de loi est adopté, qu'adviendra-t-il quand un nouveau gouvernement sera formé? Si le Nouveau Parti démocratique était élu, le nouveau gouvernement reconstituerait-il la commission afin de pouvoir procéder à de nouvelles nominations?
>
> Je pense que l'Association du barreau canadien devrait se prononcer sur cette question. Les membres de notre profession ont pour tradition de parler au nom des juges qui ne peuvent se prononcer publiquement. Nous devrions défendre de la même façon l'indépendance des tribunaux administratifs quasi judiciaires. Nous ne devrions pas considérer cette question comme une question de partisannerie politique, mais comme une menace à un principe fondamental de l'administration de la justice.
>
> Je fais parvenir une copie de cette lettre au sénateur Jean Bazin en sa qualité de président entrant. Nombre de nos collègues ont bon espoir que malgré ses liens avec l'actuel gouvernement, il ne s'empêchera pas d'intervenir au nom de la profession, au sujet de questions juridiques fondamentales. Je ne saurais trouver un meilleur point de départ.
>
> J'envoie également une copie à l'honorable Ray Hnatyshyn, car j'estime qu'il a une responsabilité toute particulière à l'égard d'une question de cet ordre. En tant que premier légiste de l'État appelé à évaluer une mesure législative qui risque de menacer l'indépendance de l'administration de la justice, il a lui-même un rôle indépendant à jouer. Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

J'ajouterai que j'ai reçu par la suite une réponse du sénateur Bazin. Il proposait une interprétation du paragraphe 38(7) du projet de loi C-55, que j'aimerais lire pour les fins du compte rendu. Il est regrettable que je n'aie pu l'aviser à l'avance que j'allais le faire, mais cela ne m'a pas été possible car je n'ai reçu l'invitation à comparaître que ce matin.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je pense que si le professeur Ratushny doit lire la lettre, nous devrions faire en sorte qu'une copie en soit envoyée au sénateur Bazin le plus tôt possible pour qu'il puisse, demain ou quand il le voudra, répondre et clarifier sa position s'il le désire. Ce ne serait que justice à son égard.

M. Ratushny: C'est une très bonne idée.

La présidente: Merci. Ce sera fait, sénateur Grafstein.

M. Ratushny: Je peux en obtenir une copie dès maintenant s'il est possible de la lui envoyer immédiatement.

La présidente: Merci.

M. Ratushny: Le sénateur Bazin écrivait:

[*Text*]

Dear Ed: Thank you very much for your letter of August 7, 1987. I can only echo what Bryan indicated in his letter about the concern on the replacement of people from the Immigration Appeal Board to the new board.

My reading of section 38, paragraph 7 of Bill C-55, leads me to conclude that the people who will be renamed, in accepting appointment, would then lose their right to claim or receive any compensation. Those who would not be named or reappointed would keep all of their rights to claim damages or compensation. The problem exists when a person who had a ten-year mandate on the Immigration Appeal Board is reappointed on the new board for a period of only five years. I am told that some of these people are examining the possibility of taking legal action to protect their rights.

This matter will certainly be one of the questions debated at our council meeting when reviewing Bill C-55. I trust all is well with you, The Honourable Jean Bazin, Q.C.

I did want to bring this to your attention because it provides a different interpretation of section 38, and it is one with which I do not agree. My reading of section 38 is very different from his reading of it. In my view section 38 provides that when a person's appointment is terminated that person loses the cause of action for any damages which may have occurred as a result of that.

I might say that I subsequently had discussions with the senator and the President of the Canadian Bar Association. We discussed the problems of appointments. The Ontario Branch of the Canadian Bar Association now has a special committee looking at appointments at the provincial level, and we are still talking about what we might do at the federal level with respect to the Canadian Bar Association becoming involved in that.

The difficulty with term appointments with administrative tribunals is that it is so arbitrary and erratic and it has no logic to it. For example, the Canadian Human Rights Act provides that each member of the commission holds office during good behaviour but may be removed at any time by the Governor in Council on address of the Senate and House of Commons. That is the same guarantee of tenure that a Superior Court Judge has, the Canadian Human Rights Commission. Why for the Immigration Appeal Board is it a two-year appointment? The point is simply that this wide variation in appointment terms is unjustified when a quasi-judicial function is being exercised. I understand that in the new legislation the term will be five years, and this, of course, creates the same kinds of problems.

This approach of terminating all appointments to a tribunal is, I suggest, an unusual approach. I suggest that it is contrary to normal drafting procedures. If I may give you an example, Bill C-72, an Act respecting the status and use of the Official Languages of Canada, says in section 100:

[*Traduction*]

Cher Ed: Je vous remercie beaucoup de votre lettre du 7 août 1987. Je ne puis que faire écho à ce que Brian disait dans sa lettre concernant le remplacement du personnel de la Commission d'appel de l'immigration au sein de la nouvelle commission.

D'après mon interprétation du paragraphe 38(7) du projet de loi C-55, en acceptant leur nomination, les membres qui seront de nouveau désignés perdraient leurs droits à toute réparation. Ceux qui ne seraient pas nommés ou redésignés conserveraient tous leurs droits à une réparation. Ce problème se poserait lorsqu'une personne ayant reçu un mandat de dix ans à la Commission d'appel de l'immigration serait nommée au sein de la nouvelle commission pour une période de cinq ans seulement. On m'a dit que certaines de ces personnes songent à engager des procédures pour protéger leurs droits.

La question sera certainement à l'ordre du jour lorsque notre conseil se réunira pour examiner le projet de loi C-55. J'espère que tout est à votre convenance. L'honorable Jean Bazin, c.r.

Je tenais à porter cette interprétation à votre attention, car je la conteste. Mon interprétation de l'article 38 diffère beaucoup de la sienne. Selon moi, cet article indique qu'à la cessation de ses fonctions, une personne perd tout recours en vue d'obtenir réparation.

J'ajouterai que j'ai eu par la suite des discussions avec le sénateur et avec le président de l'Association du barreau canadien. Nous avons parlé des problèmes concernant les nominations. La division ontarienne de l'association est maintenant dotée d'un comité spécial chargé d'examiner les nominations au niveau provincial et nous en sommes encore à discuter des possibilités d'intervention de l'Association du barreau canadien au niveau fédéral.

La difficulté en ce qui concerne les nominations pour une durée déterminée aux tribunaux administratifs est leur caractère arbitraire, instable et sans logique apparente. Par exemple, la Loi canadienne sur les droits de la personne dispose que chaque commissaire occupe son poste à titre inamovible, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil, sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Les membres de la Commission canadienne des droits de la personne ont les mêmes garanties qu'un juge de la Cour surpême en ce qui concerne la durée de leurs fonctions. Pourquoi les nominations à la Commission d'appel de l'immigration n'ont-elles qu'une durée de deux ans? Un écart aussi prononcé est injustifié dans le cas d'une fonction quasi judiciaire. Je crois savoir qu'en vertu de la nouvelle loi, la durée du mandat sera de cinq ans, ce qui soulève évidemment le même genre de problème.

Cette pratique qui consiste à mettre fin aux fonctions des membres d'un tribunal est inhabituelle. Selon moi, cela est contraire aux normes de rédaction. Si je puis me permettre de donner un exemple, l'article 100 du projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada, dispose que:

[*Text*]

> The person holding office as Commissioner on the coming into force of Part IX shall continue in office as Commissioner and shall be deemed to have been appointed under this Act but to have been appointed at the time he was appointed under the *Official Languages Act* . . .

That is the normal transitional provision, and it stems all the way back to section 129 of the British North America Act. That is where this drafting convention originated, I suspect, and it has been followed through in most legislation since that time.

Section 129 says:

> Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada . . . and all legal Commissions, Powers, and Authorities, and all Officers, Judicial, Administrative, and Ministerial, existing therein at the Union shall, continue . . .

Senator Grafstein: Just finish that off, shall continue what?

Professor Ratushny: It reads:

> . . . shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union shall not been made; subject nevertheless except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament . . . to be repealed, abolished, or altered, by the Parliament of Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act.

Senator Grafstein: I recall that section.

Senator Flynn: It is a convenient text.

Professor Ratushny: Well, all I am suggesting is that this general provision served as the model for subsequent transitional provisions in statutes which tend to be along the lines of the Official Languages Act provision, which I read to you, rather than along the lines of the provision which exists in the Immigration Appeal Board provisions.

I would suggest that it would be desirable for Bill C-55 to be amended to provide that the terms of appointment, as they presently exist for all members of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee, continue in the same way as they presently exist, that that kind of transitional provision should be added to Bill C-55 and that section 38 should be removed insofar as it removes a cause of action.

Madam Chairman, did you want me to move to the next area?

The Chairman: Perhaps we should deal with this area now. The other area is quite different, is it not? Perhaps we should deal with this particular aspect of the bill now.

Professor Ratushny: Incidentally, I might just leave with you the address that I gave at this conference I referred to. It has been published in *Canadian Public Administration*, volume 30, the spring of 1987. It is entitled, "What Are Administrative Tribunals? The Pursuit of Uniformity and Diversity."

The Chairman: Thank you. Senator Grafstein.

[*Traduction*]

> Le Commissaire aux langues officielles en fonction lors de l'entrée en vigueur de la Partie IX poursuit son mandat, mais est réputé avoir été nommé sous le régime de la présente loi.

Voilà une disposition de transition normale, qui s'inspire de l'article 129 de l'Acte d'Amérique du Nord britannique. Je suppose que la convention concernant la rédaction s'inspire de cet article, et elle a d'ailleurs toujours été respectée dans la plupart des lois.

L'article 129 stipule:

> Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte . . . toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels en existence (dans ces provinces) à l'époque de l'union, continueront d'exister . . .

Le sénateur Grafstein: Et la suite?

M. Ratushny: L'article stipule:

> . . . continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du parlement . . .) être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu du présent acte.

Le sénateur Grafstein: Je me rappelle cet article.

Le sénateur Flynn: C'est un texte commode.

M. Ratushny: Je veux ainsi faire valoir que cette disposition d'application générale a servi de modèle aux dispositions de transition des lois ultérieures qui semblent plus conformes à la disposition de la Loi sur les langues officielles, que je vous ai citée, qu'à celle qui s'applique à la Commission d'appel.

Il serait souhaitable que le projet de loi C-55 soit modifié de manière à disposer que les mandats actuels de tous les membres de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif du statut de réfugié se poursuivent dans les conditions actuelles; ce type de disposition de transition devrait être intégré au projet de loi C-55 et l'article 38, qui supprime tout recours, devrait disparaître.

Madame la présidente, voulez-vous que je passe au prochain sujet?

La présidente: Il vaudrait peut-être mieux vider cette question d'abord. L'autre est passablement différente, n'est-ce-pas? Nous devrions peut-être finir l'examen de cet aspect de projet de loi.

M. Ratushny: En passant, je pourrais peut-être vous laisser le texte de l'exposé que j'ai fait à la conférence dont je vous ai parlé. Il a été publié dans *Canadian Public Administration*, volume 30, printemps 1987. Il est intitulé «*What Are Administrative Tribunals? The Pursuit of Uniformity and Diversity.*»

La présidente: Merci. Sénateur Grafstein.

[*Text*]

Senator Grafstein: Just before we commence our questioning, perhaps just to make sure that the record is complete, could you summarize the Federal Court decision and the impact it has had in terms of Bill C-55 and the existing practices, and try to do it as briefly as you can, because perhaps all the members of this committee are not familiar with exactly what the decision was and what the consequences are? Then perhaps we can get into a discussion about your recommendation.

Professor Ratushny: The decision essentially—

Senator Grafstein: Can you give us the citation?

Professor Ratushny: Yes. The case is *Harvinder Singh Sethi and the Minister of Employment and Immigration.* It is a decision of Madam Justice Barbara Reed of the Federal Court Trial Division, rendered in Ottawa on March 8, 1988. Essentially the decision adopts the same approach as exists in the paragraph at the top of page 3 of my letter to the President of the Canadian Bar Association. Essentially it says that because this quasi-judicial decision-maker is going to have the appointment abolished and will have to depend upon the government to reappoint that person, if he or she is going to continue in office, and since the government is one of the parties to the dispute which that tribunal is resolving, therefore there is a perception of bias. How can that decision-maker be seen as being impartial if that decision-maker has to depend on one of the parties for continuing in office? That is an old administrative law principle. It is embodied in the maxim that justice must not only be done, it must manifestly appear to have been done. That is the origin of that phrase, which all of you have heard many times. It originated in the common law cases dealing with the perception of bias.

That essentially is the decision, and I would suggest whether or not it is successfully appealed the basic principle is the same, that short-term appointments subject to reversal by the government are not appropriate for a body which essentially exercises a quasi-judicial decision-making function which very directly affects the rights of individuals, and that better protections of tenure are important in these situations.

In my letter I have gone on to suggest that it is not only a legal question but there is also a broader political issue in a free democratic society in terms of whether you want to see these bodies being abolished and reconstituted and the appointments being terminated and reappointed and what that does for our system generally.

Senator Flynn: I was wondering if a member of the board had only a few months to go on his appointment of five years, would he be in the same position as the one described by Madam Justice Reed?

Professor Ratushny: You can speculate as to how that might affect a person. You might say that the further away your appointment is the less likely you are to be concerned about it, whereas if it imminent you would want to render a good decision at the last moment. I might add that there is a difference between actual bias and perceived bias. You are well aware, Senator Flynn, as a distinguished jurist that—

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Avant de passer aux questions, et simplement pour nous assurer que le compte rendu est complet, pourriez-vous résumer, aussi brièvement que possible, la décision de la Cour suprême et ses répercussions sur le projet de loi C-55 et sur les pratiques actuelles; tous les membres du comité ne connaissent peut-être pas tout-à-fait la teneur de cette décision et ses conséquences. Nous pourrions ensuite passer à l'examen de votre recommandation.

M. Ratushny: Essentiellement, la décision . . .

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous indiquer la référence?

M. Ratushny: Oui. Il s'agit de l'affaire Harvinder Singh Sethi et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. La décision a été rendue à Ottawa le 8 mars 1988 par madame le juge Barbara Reed, de la Cour fédérale d'appel. La décision reprend essentiellement le même point de vue que celui que j'exprimais en haut de la page 3 de ma lettre au président de l'Association du barreau canadien. La cour a estimé qu'étant donné qu'une personne dotée d'un pouvoir décisionnel quasi judiciaire peut voir son poste aboli et que sa réintégration dans ses fonctions dépendra du gouvernement, si elle est maintenue à son poste, et considérant que le gouvernement est partie au différend dont le tribunal est saisi, il y a par conséquent présomption de parti pris. Comment ce décideur pourra-t-il être considéré comme impartial si la poursuite de son mandat dépend de l'une des parties au différend? C'est là un vieux principe de droit administratif qu'exprime la maxime suivante: la justice doit non seulement être rendue, mais il doit être évident qu'elle l'a été. Voilà l'origine de cette maxime, que vous avez sans doute tous entendue plusieurs fois. Elle émane de la jurisprudence de la common law concernant la présomption de parti pris.

Voilà l'essentiel de la décision et que l'appel réussisse ou non, j'estime que le principe de base est le même, à savoir que les nominations à court terme qui peuvent être annulées par le gouvernement ne conviennent pas à un organisme dont le rôle décisionnel quasi judiciaire affecte directement les droits des personnes, et que dans des cas semblables, les fonctions des membres de l'organisme en cause doivent être mieux protégés.

J'indiquais dans ma lettre que ce problème ne soulève pas qu'une question de droit, mais aussi une question politique plus générale pour une société démocratique libre, à savoir s'il faut que des organismes de ce genre soient abolis et reconstitués; si leurs membres doivent être révoqués puis, réintégrés dans leurs fonctions, et quels sont les effets de ces méthodes sur notre système en général.

Le sénateur Flynn: Je me demandais si, à quelques mois de la fin de son mandat de cinq ans, un membre de la Commission ne se trouverait justement pas dans la même situation que celle qu'a décrit le juge Reed?

M. Ratushny: On peut effectivement s'interroger sur sa réaction. Plus la date de renouvellement est éloignée, moins on s'en préoccupe alors que, si elle est imminente, on aimerait bien prendre une décision judicieuse à la dernière minute. J'ajouterais qu'il faut faire la distinction entre un parti pris réel et un parti pris perçu. Vous n'êtes pas sans savoir, sénateur Flynn, en tant qu'éminent juriste . . .

[*Text*]

Senator Flynn: It would be the same situation if we didn't have any legislation. Someone who is coming near the end of his term has some interest in trying to be perceived as operating according to the assumed wishes of the minister.

Professor Ratushny: Yes.

Senator Flynn: I have great respect for Madam Justice Reed, but her reasons do not convince me at all.

Professor Ratushny: I agree with you that the problem is the same. It is the same problem. It is just a matter that the greater the institutional guarantees you have the less likelihood there is of a perception, but where you have a provision like section 38 which says that if you are not reappointed you have no cause of action. That is a pretty blatant signal.

Senator Flynn: That is something else. You are changing your tune now. I don't mind discussing that very point. That is something else, but with regard to the term appointment, the situation would be the same if you were dealing with the salaries of these people. They would have some interest in trying to appear that they were doing the best job possible to justify the increase in stipends.

Professor Ratushny: You are quite right. Salary is another aspect of independence. Salary, term of office, working conditions are all ways that the relationship of the executive and those exercising the decision-making function like this can be related. The degree of separation required is not the same for an administrative tribunal as it is for a Superior Court justice. The judgment recognizes, as the *Valente* decision of the Supreme Court of Canada does, that the same guarantees of independence are not necessary for every body. It is a matter of degree. What I am saying is that in Bill C-55, to depart from the drafting convention, the usual approach, and abolish all positions and then to—

Senator Flynn: That is not proven. You have cited the Commissioner of Human Rights and the President of the Human Rights Commission and the Commissioner of Official Languages. You have to look at the way they were first appointed when the institutions were created. That was the principle, that they would be there for ten years. It is quite clear that the protection was required for those jobs. Now, if you tell me that someone who was appointed for five years is going to lose his job after two years under the present legislation and have no recourse, I follow you.

Professor Ratushny: Good. We are on the same wave length, then.

Senator Flynn: But not further than that.

Professor Ratushny: That is a substantial change, though, to the legislation, and I am glad that you agree with that.

Senator Flynn: Maybe.

Professor Ratushny: Good.

The Chairman: Senator Gigantès.

Senator Gigantès: What are you suggesting as a cure, longer-term appointments non-renewable and sort of statutory

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Ce serait la même chose en l'absence de toute loi. Quiconque voit la fin de son mandat approcher aura intérêt à être perçu comme ayant suivi les prescriptions que l'on attribue au ministre.

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Flynn: Malgré tout le respect que j'ai pour le juge Reed, ses raisons sont loin de me convaincre.

M. Ratushny: Je conviens avec vous que le problème demeure le même. Par contre, plus on dispose de garanties institutionnelles, moins on sera probablement perçu comme étant en conflit; cependant, lorsqu'il existe une disposition comme l'article 38 selon lequel, si votre mandat n'est pas renouvelé, vous n'avez aucun recours, pas besoin d'être la tête à Papineau pour comprendre.

Le sénateur Flynn: Vous êtes en train de changer le sujet. Si vous voulez débattre ce point, je veux bien, mais il s'agit de tout autre chose. La nomination pour une durée déterminée ne changerait rien aux questions d'argent. Chacun aurait intérêt à être perçu comme s'acquittant bien de ses tâches afin de justifier une augmentation.

M. Ratushny: Vous avez bien raison. La rémunération est un autre aspect de l'indépendance. Le traitement, la durée de mandat, les conditions de travail, tous ces facteurs influent sur les rapports entre le pouvoir exécutif et ceux qui exercent un pouvoir de décision. Pourtant, le degré de séparation requis n'est pas le même pour un tribunal administratif que pour un juge de la Cour supérieure. Le jugement admet, tout comme la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Valente, que tous n'ont pas besoin des mêmes garanties d'indépendance. Tout est relatif. Ce que je soutiens, c'est qu'en s'éloignant des conventions, de l'approche habituelle, et qu'en abolissant tous les postes dans le projet de loi C-55 . . .

Le sénateur Flynn: Ceci n'a pas été établi. Vous avez cité le Commissaire aux droits de la personne et le président de la Commission des droits de la personne, de même que le Commissaire aux langues officielles. Il faut d'abord voir comment ils ont été nommés à ces postes lorsque ont été créés leurs organismes respectifs. Au départ, il était bel et bien entendu que leur mandat était de dix ans. De toute évidence, ce genre de fonction exigeait une certaine forme de protection. Si vous me dites que la personne nommée pour cinq ans perdra son poste au bout de deux ans, aux termes de la loi actuelle, et qu'elle sera sans recours, je vous suis.

M. Ratushny: Bon, alors nous nous entendons.

Le sénateur Flynn: Sur ce point uniquement.

M. Ratushny: Il s'agit quand même d'un important changement dans la loi; je suis heureux que vous en conveniez.

Le sénateur Flynn: Peut-être.

M. Ratushny: Bon.

La présidente: Sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Comme solution, vous proposez des mandats plus longs et non renouvelables, accompagnés d'aug-

[*Text*]

increases in salary on which the minister can have no influence?

Professor Ratushny: I would start with the very specific problem you have. Just go as far as Senator Flynn would agree with me, and that is essentially to remove section 38 which says that you cannot be compensated for not being reappointed and to provide that all people on the Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board continue to fill out their current terms of appointment. In other words, you don't interfere with what already exists. You don't take away the existing appointments. If you start there, then you can move to the next question and that is what is an appropriate period of time to appoint for someone exercising this kind of function? I would suggest that five years is a little on the short side. It would seem to me that ten years should be a minimum for this kind of appointment, but that is something on which judgments might vary.

Senator Gigantès: A renewable appointment?

Professor Ratushny: Yes.

Senator Flynn: They are renewable now.

Senator Gigantès: Senator Flynn's argument comes in, that as the appointment period is drawing to its end we might have, even if the appointment is renewable, the suspicion of bias, as the court has just said.

Professor Ratushny: Well, the court didn't put in on the basis of a term coming to an end. Madam Justice Reed looked at the bill and said, "What is this tribunal member facing?" She is facing a bill which wipes out her position and says it depends on the discretion of the government as to whether the tribunal is reappointed, and there is section 38 which wipes out any possibility of compensation. Reading all of those things together, ait creates a perception of bias. Now, I don't think that the mere coming to an end of a term appointment in itself would create that same perception of bias.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: This leaves us in a really horrendous position in a way. We had hoped, I think, to examine Bill C-55 in some orderly fashion, but I take it you are now suggesting we have a bit of a mini crisis here because whereas in effect the purpose of Bill C-55 was to reform and improve the fairness and efficiency of the immigration and refugee process, one of the provisions, which is a rather key or gateway provision, seems to be another clog in doing that because there is now uncertainty in the existing system.

What do you think we should do? We can take a look at this issue and set it apart because we now have the court. If we are sitting here as a committee of legislative oversight, as I think we are in part, and there is a defect in the legislation, parliament in all its aspects should correct it relatively quickly. Clearly there is no intention on any side, either on the part of the Opposition in the other House or here, to make any legislation less efficient or effective, even though you might disagree with the particular goals of the legislation. What do you suggest we do now? Should we recommend to the minister a speedy amendment dealing with this problem, because in effect

[*Traduction*]

mentations salariales plus ou moins statutaires sur lesquelles le ministre n'aurait aucune influence?

M. Ratushny: Je commencerais par m'arrêter au problème très précis que vous avez ici. Reconnaissez au moins ce dont veut bien convenir le sénateur Flynn, c'est-à-dire essentiellement qu'il faut radier l'article 38, selon lequel on ne peut recevoir réparation pour un mandat non reconduit, et prévoir que tous les membres actuels du Comité consultatif du statut de réfugié et de la Commission d'appel de l'immigration demeurent en fonction jusqu'à la fin de leur mandat. En d'autres mots, on ne change pas ce qui est déjà en place. On ne retire pas des gens dont le mandat n'est pas expiré. De là, on peut passer à la question suivante: de quelle durée devrait être une nomination pour ce genre de fonction? D'après moi, une période de cinq ans est un peu courte. Le minimum pour ce genre de travail devrait être de dix ans, bien que les vues puissent être partagées à ce sujet.

Le sénateur Gigantès: Un mandat renouvelable?

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Flynn: Ils le sont déjà.

Le sénateur Gigantès: Il faut tenir compte de l'argument du sénateur Flynn selon lequel, vers la fin du mandat, on pourrait être perçu comme ayant un parti pris même si la nomination est renouvelable, comme vient de l'affirmer la Cour.

M. Ratushny: Le tribunal ne statuait pas exactement en fonction d'un mandat presque à échéance. Le juge Reed, à l'examen du projet de loi, s'est demandée à quoi elle devait s'attendre. En fait, voilà un projet de loi qui élimine son poste et aux termes duquel les renouvellements sont à la discrétion du gouvernement. De plus, l'article 38 élimine toute possibilité de recours. Prises comme un tout, ces dispositions laissent germer la possibilité d'un manque d'impartialité. Cependant, je suis loin de croire que la simple fin d'un mandant comme tel donnerait la même impression de parti pris.

La présidente: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Nous nous retrouvons dans une situation vraiment intenable. Nous avions espéré, je crois, examiner le projet de loi C-55 de façon ordonnée. Or, d'après vous, le projet de loi C-55 nous plonge en pleine mini-crise: ayant pour objet de faire la réforme du processus d'immigration et de détermination du statut de réfugié et d'en améliorer l'équité et l'efficacité, voilà qu'il introduit une disposition plutôt cruciale qui semble mettre un bâton dans les roues, car elle crée de l'incertitude à propos du régime existant.

Que faudrait-il faire, selon vous? Nous pouvons soit étudier la question soit la mettre de côté et nous en reporter aux tribunaux. Si nous siégeons ici en tant que comité ayant droit de regard législatif, comme c'est du moins en partie le cas, et que la loi comporte des failles, le Parlement devrait y voir relativement vite. De toute évidence, personne, du parti au pouvoir ou de l'Opposition, à la Chambre ou ici-même, n'a l'intention de rendre une loi moins efficace, que vous souscriviez ou non aux objectifs précis de la législation. Que faudrait-il faire? Devrions-nous recommander au ministre d'apporter au plus vite une modification afin de régler le problème parce qu'il met

[*Text*]

it clogs both the existing regime, as I say, and the proposed regime?

Professor Ratushny: I think it would be ideal if it were possible for that specific problem to be addressed and still permit you to go ahead with your work, for I think you are doing some very valuable work in relation to the bill. Some of this legislation has been improved already as a result of some of the work that has been done. I am not an expert in parliamentary procedure so I am probably not the person to be responding. I understand that it is not possible for the Senate simply to amend in one particular area and refer that back to the House; in other words, that the entire bill would to come before the Senate and the Senate would have to adopt the entire bill with the changes in it. If that is done and it goes to the House of Commons, then the House of Commons would accept the entire bill which would only have these changes and you would not get a second chance to look at the other things. I think that is the situation.

Senator Grafstein: I think that is a separate question. I appreciate your advice on that but, as a person who has some expertise in refugee administration and the current situation, I take it that what you are saying is that this is a tremendous uncertainty in the system and it is going to clog and slow down the existing system let alone the new regime.

Professor Ratushny: Yes, exactly, and I think that ideally if you could clean this one thing up, if you could eliminate section 38 and simply provide that all the existing members of the Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board would continue to fill out their current terms, even after the new board has been established, the bias problem would be resolved. I think that is all that you would have to do.

Senator Grafstein: What are the terms? Have you any idea of what the terms are of those existing board members? How long do they have to go?

Professor Ratushny: It varies. It depends on when they were appointed. I think there are some who go to age 65 under the old scheme, and some are ten-year appointments with only parts of the terms expired, and some of the more recent ones are for two years. There are very short ones. So it varies with each person.

Senator Grafstein: Let me ask you this by way of a suggestion. One suggestion you make is an amendment that puts everyone in place; in other words, it is really a transitional provision.

Professor Ratushny: Exactly.

Senator Grafstein: That whatever your term was before, you take on the new office and your term continues until the end of that term.

Professor Ratushny: That is the normal approach.

Senator Grafstein: That is the conventional approach.

Professor Ratushny: Yes.

Senator Grafstein: But is there anything wrong with the government choosing to say, "We want to change the structure of the appointments, if not the appointees. We want to change

[*Traduction*]

des bâtons dans les roues du régime existant, comme je l'ai dit, et du régime proposé?

M. Ratushny: Il serait idéal de pouvoir régler ce problème tout en poursuivant vos travaux car j'estime que vous faites un travail fort utile. Vous avez déjà améliorer des parties de la loi. Je ne suis pas un expert de la procédure parlementaire, de sorte que ce n'est pas vraiment à moi qu'il faudrait demander. Je croyais qu'il n'était pas possible pour le Sénat de simplement modifier un aspect particulier d'une loi puis de la renvoyer à la Chambre; en d'autres termes, que le Sénat doit d'abord étudier tout le projet de loi avant de l'adopter tel qu'amendé. Si c'était ce qui se passe et qu'il était retourné à la Chambre des communes, la Chambre accepterait alors en bloc le projet de loi, qui ne comporterait que ces quelques changements et vous n'auriez plus l'occasion de voir aux autres articles. Je crois que c'est là la situation.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit là selon moi d'une question distincte. Je vous sais gré de vos conseils, mais, si je comprends bien, ayant moi-même certaines compétences dans le domaine des réfugiés et connaissant bien l'actualité, vous affirmez que le régime comporte beaucoup d'incertitude qui nuira et ralentira le régime existant, encore plus le nouveau.

M. Ratushny: Oui, c'est exact. Idéalement, si vous pouviez éliminer cette pierre d'achoppement, c'est-à-dire si vous pouviez éliminer l'article 38 et simplement prévoir que tous les membres existants du Comité consultatif du statut de réfugié et de la Commission d'appel de l'immigration continuent de remplir leur mandat actuel, même après la création de la nouvelle commission, alors il n'y aurait plus de problème d'impartialité. Je crois que c'est tout ce qu'il y aurait à faire.

Le sénateur Grafstein: Quels sont les mandats des membres? En avez-vous une idée? Combien de temps leur reste-t-il?

M. Ratushny: Cela dépend de la date de leur nomination. Certains, en vertu du vieux régime, doivent atteindre l'âge de 65 ans alors que d'autres ont été nommés pour dix ans et d'autres encore, pour deux ans seulement. Ce sont de très courts mandats. De sorte qu'ils varient selon la personne.

Le sénateur Grafstein: Laissez-moi vous faire une suggestion. Vous proposez d'apporter une modification qui laisserait tout le monde en place, en d'autres mots, une disposition transitoire.

M. Ratushny: Exactement.

Le sénateur Grafstein: Peu importe la durée de votre mandat antérieur, vous assumez les nouvelles tâches et poursuivez votre mandat jusqu'à la fin.

M. Ratushny: Ce serait la voie normale.

Le sénateur Grafstein: La méthode conventionnelle.

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Grafstein: Que diriez-vous cependant si le gouvernement décidait de changer, plutôt que ces personnes en

[*Text*]

the rotation from, say, five-year terms to ten-year terms, but we will compensate those whose terms are shortened"?

I hear you on your point but there is also a balance of public interest here. A new government may say that it wants to change the structure of the board and have five-year rotating terms, as an example, or ten-year terms or seven-year terms. If the government makes up its mind to do that, we might not like it but we say that it is appropriate. Now, my question to you is: Is there a way of doing that without running afoul of the bias charges or undermining the process, giving the government an opportunity to make a public policy decision here? I like to challenge a government on its decisions. I don't like preempt a decision that is taken by a government that seems to be something purely within its jurisdiction to do. We can change it if we choose, but on a public policy ground they can say five years or seven years and they have a rational explanation for it. Here I agree with you. I don't like this provision and I don't believe they have a rational explanation for it, but I also don't want to move to the other extreme, which is just to the convention and accept the convention. Is there some happy medium here which might give the government some flexibility?

Professor Ratushny: Well, I guess you can think of all kinds of approaches, but when you have an existing appointment for a term, the normal approach is to find the change you want to make but you just bring it in after these appointments have expired. Occasionally you have examples of this in courts and in other tribunals where all the new appointments proceed in that way, but the existing ones simply continue until those terms have expired.

Senator Grafstein: Are you saying that you have not seen a circumstance in administrative appointments where they change the term but in exchange for that they offer compensation for the balance of the term? That certainly would be appropriate, would it not, assuming it is long enough and reasonable enough?

Professor Ratushny: Yes, you could certainly do that, and if you look at the various provinces you might find examples in provincial legislation.

Senator Grafstein: That is what I am referring to.

Professor Ratushny: I think the National Transportation Act involves something along those lines.

Senator Grafstein: I can think of other examples as well.

Professor Ratushny: Yes. It is really a question of how much you cherish the quality of judicial independence. There are situations where I think it is very appropriate, and I believe that Prime Minister Mulroney said that with respect to some appointments it is important that he have people in these positions who share his philosophy and his outlook so that they will carry out the policy objectives that he wants to achieve. If that is an advisory council, I see that as being perfectly appropriate.

Senator Grafstein: No problem. I agree with you.

Professor Ratushny: Even if it is a broad economic regulatory agency. The National Transportation Agency has

[*Traduction*]

poste, la durée des mandats qui passerait, disons, de cinq à dix ans et d'indemniser ceux dont les mandats sont raccourcis?

Je comprends bien ce que vous dites mais il y a aussi une question d'équilibre de l'intérêt public ici. Un nouveau gouvernement pourrait vouloir changer la structure de la commission et établir un roulement des mandats sur cinq, dix ou sept ans, par exemple. Une telle décision ne vous plairait peut-être pas, mais nous ne pourrions pas nous y opposer. Voici donc ma question: y a-t-il moyen de le faire sans se voir accuser de parti pris ou de mauvaise volonté, de donner au gouvernement la possibilité de se prononcer en matière de politique d'État? J'aime bien mettre un gouvernement au défi d'expliquer ses décisions. Par contre, je n'aime pas m'opposer à une décision prise, semble-t-il, en toute compétence. Nous pouvons la changer si nous le désirons, mais en matière de politique d'État, le gouvernement peut vouloir cinq ou sept ans et avoir une explication rationnelle. Là, je suis d'accord avec vous. Cette disposition me déplaît, et je ne crois pas qu'on puisse l'expliquer raisonnablement, mais je ne voudrais pas par contre verser dans l'autre extrême qui serait de respecter les conventions et de s'y conformer. N'y a-t-il pas un juste milieu qui laisserait au gouvernement une certaine marge de souplesse?

M. Ratushny: Je suppose que vous pourriez songer à toutes sortes de façons de faire. Cependant, lorsqu'une personne a déjà reçu un mandat, la voie normale consiste à ne faire des changements qu'une fois ce mandat expiré. La Cour nous en fournit occasionnellement des exemples, ainsi que d'autres tribunaux où toutes les nouvelles nominations se font de cette façon, mais les mandats qui existent déjà sont maintenus jusqu'à échéance.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous en train de dire que vous n'avez jamais eu connaissance d'un cas de nomination administrative où l'on a changé la durée du mandat moyennant une certaine réparation pour le reste de la période? Cette façon me semblerait certes convenir, n'est-ce pas, en supposant qu'elle dure assez longtemps et qu'elle soit raisonnable?

M. Ratushny: Vous pourriez certes le faire et, en fouillant dans les annales provinciales, vous pourriez en trouver des exemples.

Le sénateur Grafstein: Voilà à quoi je faisais allusion.

M. Ratushny: Je crois que la loi sur les transports nationaux comporte quelque chose de similaire.

Le sénateur Grafstein: D'autres exemples me viennent aussi à l'espirt.

M. Ratushny: Certainement. C'est surtout fonction de l'importance que vous accordez à l'indépendance de l'appareil judiciaire. Dans certaines situations, cela convient très bien, et je crois que le premier ministre Mulroney a fait une déclaration en ce sens au sujet de certaines nominations, qu'il est important de nommer à ces postes des gens qui partagent sa philosophie et sa vision de l'avenir de façon à pouvoir réaliser ses objectifs. Si on parle là d'un conseil consultatif, la méthode est fort convenable.

Le sénateur Grafstein: Je ne trouve rien à redire.

M. Ratushny: Même s'il s'agissait d'un organisme de réglementation économique. L'Agence nationale des transports a vu

[*Text*]

changed in its focus. It doesn't have the same degree of quasi-judicial decision-making that the Transport Commission used to have. It is more subject to government directives and government control. In those circumstances, and if the philosophy is that you want to have greater deregulation and less control, then to appoint someone with that kind of philosophy would appear to be appropriate. But when you are adjudicating individual rights on the basis of specific criteria, it is a judicial function. It is applying criteria just as a court would do. In those circumstances you don't relate to a philosophy or what a political leader might want you to do. In those circumstances your obligation is to the statute and to your conscience.

Senator Grafstein: So you differentiate between cases of policy regulation as opposed to individual rights?

Professor Ratushny: Adjudication of specific rights on a judicial basis, that's right. In policy regulation there may be adjudicative functions mixed there as well, because you can't always classify the tribunal. Often a particular tribunal may have a policy-making function and an adjudicative function and sometimes even a legislative one making regulations, and so on. You have to be careful about what function you are talking about. But limiting it to the National Transportation Agency, I see that appointments changing the personnel there as being much more justified than would be possible here for the refugee determination or for the immigration decision-making.

Senator Grafstein: Thank you. Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. First a comment and then a question. With all due respect to Justice Reed, I think if she had been a member of this committee and had heard the representations made before this committee by members of the Appeal Board she would not have had a concern about their being frightened of losing their jobs, certainly not being frightened to the point where they felt it necessary to say only things that would be approved and accepted by their employers.

You suggested that perhaps a ten-year term would be more acceptable for quasi-judicial appointments, but have you not really made a case that quasi-judicial appointments should be for life or until a retirement age of, say, 75, which is what I understand is the case in the—

The Chairman: The Senate.

Senator Doyle: —the courts?

Professor Ratushny: I just want to respond to your comment before I respond to the question.

Senator Doyle: Yes indeed.

Professor Ratushny: Because there is a legal distinction here which I have not been subtle about because I did not want to get into it, but as you have touched on it I think I should respond to it. You said that the members of these tribunals were not actually biased, that they were not afraid of what the government would do, and so. Madam Justice Reed makes it very clear, and the *Valente* decision makes it very clear, that

[*Traduction*]

son objectif changer. Elle n'a plus le même pouvoir de décision quasi judiciaire qu'avait la Commission des transports. Elle doit se soumettre davantage aux directives et au contrôle du gouvernement. Dans ces circonstances et si l'idée est de déréglementer davantage et d'exercer moins de contrôle, alors nommer quelqu'un ayant ce genre de philosophie semblerait convenir. Mais si vous arbitrez des droits individuesl en fonction de certains critères bien précis, la fonction est alors judiciaire. Il s'agit d'appliquer des critères tout comme un tribunal. À ce moment, on ne s'en réfère pas forcément à une philosophie ou à ce que désire un dirigeant politique. L'obligation est alors de respecter la loi et sa propre conscience.

Le sénateur Grafstein: Voyez-vous une différence entre la réglementation d'État et les droits individuels?

M. Ratushny: L'arbitrage de droits précis par l'appareil judiciaire, effectivement. La réglementation d'État peut aussi comporter des fonctions d'arbitrage, car on ne peut toujours catégoriser un tribunal. Souvent, un tribunal particulier peut avoir à la fois une fonction d'établissement de politiques et une fonction d'arbitrage et même, quelquefois, une fonction de réglementation, etc. Il faut bien préciser de quelle fonction on parle. Mais si on se limite à l'Office national des transports, je considère que les nominations visant à changer le personnel là-bas sont beaucoup plus justifiées qu'il ne serait possible ici, lorsqu'on joue avec la vie du réfugié ou de l'immigrant.

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. Avant de poser ma question, j'aimerais faire un commentaire. Sauf le respect que je dois au juge Reed, je crois que si elle avait été membre du présent comité et avait entendu les représentations faites par les membres de la Commission d'appel, elle ne se serait pas préoccupée de ce qu'ils craignent de perdre leur emploi, certainement pas au point d'estimer nécessaire de ne dire que des choses qui seraient bien vues de l'employeur.

D'après vous, un mandat de dix ans serait peut-être plus acceptable pour des nominations à des fonctions quasijudiciaires, mais vous n'avez pas encore établi si ces nominations devaient être à vie ou jusqu'à l'âge de la retraite, disons de 75 ans, ce qui est, si je comprends bien, le cas . . .

La présidente: Au Sénat.

Le sénateur Doyle: . . . les tribunaux?

M. Ratushny: Si vous le voulez bien, j'aimerais répondre à votre commentaire avant de passer à la question?

Le sénateur Doyle: Je vous en prie.

M. Ratushny: La loi fait ici une distinction au sujet de laquelle je n'ai pas fait de subtilité car je ne voulais pas qu'on s'y perde, mais comme vous y faites allusion, je crois que je devrai y répondre. Vous avez dit que les membres de ces tribunaux n'ont pas vraiment de partipris, qu'ils ne craignent pas la réaction du gouvernement, et que sais-je encore. Le juge Reed et le jugement dans l'affaire Valente sont tous aussi clairs l'un

[*Text*]

there is a difference between actually being impartial and having institutional independence. We are not talking about someone who is biased. We are talking about a perception of bias.

Senator Doyle: You said it yourself, justice must be seen to be done, et cetera.

Professor Ratushny: Yes. So that it is not a question of whether they are actually afraid or not.

Senator Doyle: Yes, but that leads me directly to my question.

Professor Ratushny: Yes.

Senator Doyle: Are they not going to be afraid? I think Senator Gigantès was on this point as well. He is an expert on tenure.

Senator Gigantès: Why do you say that?

Senator Doyle: I remember some of the things you have written, sir.

Senator Gigantès: Oh!

Senator Doyle: If it is not a life appointment isn't there going to be some point at which a member of the quasi-judicial body is not going to be saying, "Gosh, my term of ten years is up. My term of five years is up. My term of six and one half years is up. I had better show them that they really need me so I will be busy. I will be judicious. I will be ornamental and then I will get reappointed"? The only thing that can prevent that, it would seem to me, if what you said is true, would be a lifetime appointment.

Professor Ratushny: I think your logic is unassailable from a theoretical point of view.

Senator Doyle: Theoretical is what we are dealing with, and theoretical is exactly what Madam Justice Reed is dealing with.

Professor Ratushny: I don't think what she is dealing with is theoretical.

Senator Doyle: It is perception, and if perception isn't theoretical what in God's name is?

Professor Ratushny: Well, in politics—

Senator Doyle: I'm not saying she is wrong. I am saying it is there.

Professor Ratushny: —people say perception is reality. That is frequently heard. Okay, I'm sorry. I should not have used "theoretical". Perhaps that was an immotive word. Let us say that in a perfect situation you would have independence completely covered by giving everyone exactly the same protections as you would give to a Superior Court Justice.

Senator Doyle: Then perhaps we should be appointing judges to perform these functions. What's the difference between quasi and straight judicial?

Professor Ratushny: Well, the reason for establishing administrative tribunals has two basic origins. One is to carve off areas of judicial decision-making because it was perceived that tribunals could do it more efficiently, that they could be

[*Traduction*]

que l'autre: il existe une différence entre l'impartialité réelle et l'indépendance institutionnelle. Nous ne parlons pas de quelqu'un qui a un partipris mais de la possibilité qu'il soit perçu comme tel.

Le sénateur Doyle: Vous l'avez dit vous-même, il faut que justice soit faite, et cetera.

M. Ratushny: Oui. Il n'est donc pas question de savoir s'ils ont vraiment peur ou non.

Le sénateur Doyle: Mais voilà qui m'amène directement à ma question.

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Doyle: Ne vivront-ils pas dans la crainte? Je crois que le sénateur Gigantès s'y est aussi attardé. Il est expert des mandats.

Le sénateur Gigantès: Qu'est-ce qui vous fait dire ça?

Le sénateur Doyle: J'ai bonne mémoire de certaines choses que vous avez écrites, Monsieur.

Le sénateur Gigantès: Oh!

Le sénateur Doyle: Si la nomination n'est pas à vie, n'y a-t-il pas risque que le membre d'un organe quasi judiciaire se rende compte que son mandat de dix, de cinq ou de six ans et demi achève et qu'il ferait mieux de justifier sa raison d'être. Il décide alors d'être judicieux, de bien cadrer de façon à voir son mandat renouvelé. La seule chose qui pourrait prévenir une telle situation, si ce que vous avez dit est vrai, serit de nommer cette personne à vie.

M. Ratushny: Votre argument est inattaquable d'un point de vue théorique.

Le sénateur Doyle: C'est précisément de théorie que nous et Mme le juge Reed parlons.

M. Ratusnyh: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Doyle: Nous discutons de perceptions, et si les perceptions ne sont pas théoriques, qu'est-ce qui l'est?

M. Ratushny: En politique, . . .

Le sénateur Doyle: Je ne dis pas qu'elle a tort, mais simplement qu'elle parle de théorie.

M. Ratushny: . . . on prend la perception des choses pour la réalité. On l'entend souvent dire. Très bien, je suis désolé; je n'aurais pas dû employer le terme «théorique». Il était peut-être mal choisi. Disons que dans des circonstances idéales, on assurerait l'indépendance complète de chacun en lui donnant exactement la même protection qu'à un juge de la Cour suprême.

Le sénateur Doyle: Dans ce cas, nous devrions peut-être confier ces fonctions à des juges. Quelle est la différence entre judiciaire et quasijudiciaire?

M. Ratushny: L'établissement de tribunaux administratifs répond essentiellement à deux motifs de base. Premièrement, il servait à réduire l'étendue des champs de compétence décisionnelle du judiciaire, car on estimait que ces tribunaux pouvaient

[*Text*]

more specialized, that they could perhaps bring a lay perspective to the situation. All these kinds of things make them different from courts, and that is why a lot of this decision-making was transferred. For example, workers compensation was transferred from the courts because it was felt that it was a hardship for a worker to have to sue an employer who had a lot of resources, and so on. That is one side of it.

Another side of establishing these tribunals is to carve things off from government departments as in the case, for example, of the National Energy Board after the great pipeline debate when it was perceived that independence of decision-making was important, even though the kind of decisions could be made. But I don't want to get into an administrative law discourse here.

Senator Grafstein: Could I interevene for a moment, Senator Doyle?

Senator Doyle: Certainly.

Senator Grafstein: Clearly, Professor Ratushny, Lord Hewart was correct that for modern governments to be more efficient they had to reorganize themselves in an administrative fashion if they wanted to maintain accountable and responsible government in the way you have suggested. But I take issue here and I just want you to respond. I think Senator Doyle puts the case very well. He is raising a rhetorical question and I want to answer it in a different way and get you to respond.

Clearly Lord Hewart and modellers of regulatory regimes made it absolutely clear that they wanted to move away from the judicial model of lifetime appointments, that they wanted to move into shorter terms so that they could have turnovers and fresh people and new ideas to do all of the things that you have suggested. I disagree with you when you say theoretically that that meant lifetime appointments. Quite the contrary, that wasn't the philosophical or theoretical basis of Lord Hewart.

Professor Ratushny: We are just talking about independence here.

Senator Grafstein: I understand that but I am talking about the theory of independence. It was a different notion of independence and in effect it assumed as an implicit architectonic that you would end up with shorter terms so that you could have a turnover and maintain a high level of expertise for all the reasons you have suggested and that they should be a regulatory regime as opposed to a judicial regime; hence an ambivalent body which rests between a judicial body on the one hand and an administrative body on the other hand. Now clearly that allows the state to have term appointments.

Professor Ratushny: You are right, it is a term appointment but—

[*Traduction*]

être plus efficaces et plus spécialisés et envisager davantage les choses sous un angle différent de celui des juristes. Ces caractéristiques les distinguent des cours et c'est pour cette raison qu'une grande partie des décisions leur a été confiée. Par exemple, l'indemnisation des accidentés du travail, qui relevait des cours, a été transférée aux tribunaux administratifs parce qu'on estimait qu'il était injuste que les travailleurs soient obligés de poursuivre des employeurs qui disposaient, eux, de toutes les ressources nécessaires. Voilà l'une des raisons.

Les tribunaux administratifs ont également été établis pour enlever des champs de compétence décisionnelle aux ministères; prenons, par exemple, le cas de l'Office national de l'énergie; après le long débat sur le pipeline, lorsqu'on s'est rendu compte qu'il était important que les décisions soient prises de façon indépendante, on a préféré confier la prise des décisions à l'Office plutôt qu'au ministère, même si ce dernier pouvait prendre les décisions lui-même. Mais je ne suis pas là pour vous donner un cours de droit administratif.

Le sénateur Grafstein: Sénateur Doyle, me permettriez-vous une courte intervention?

Le sénateur Doyle: Certainement.

Le sénateur Grafstein: Il ne fait pas de doute que lord Hewart avait raison lorsqu'il disait que pour être plus efficaces, les gouvernements modernes devaient se réorganiser et devenir des administrations afin de demeurer des gouvernements responsables, dans le sens que vous en avez donné. Mais je ne suis pas d'accord avec vous et je voudrais que vous me donniez votre avis. Je crois que le sénateur Doyle a très bien exposé les choses. Il a posé une question abstraite, mais je voudrais la présenter autrement et avoir votre avis.

Il ne fait pas de doute que lors Hewart et d'autres artisans des régimes de réglementation tenaient à abandonner les nominations à vie, qui étaient courantes dans le judiciaire et qu'ils prônaient des nominations d'une durée plus courte afin d'assurer chez les titulaires du sang neuf et des idées nouvelles de manière à réaliser tout ce dont vous avez parlé. Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites qu'en théorie, cela impliquait des nominations à vie. Bien au contraire, ce n'était pas l'opinion de Lord Hewart sur les plans philosophique et théorique.

M. Ratushny: Nous parlons simplement de l'indépendance des décideurs.

Le sénateur Grafstein: Je le sais, mais je vous parle de la théorie de l'indépendance. Il proposait une idée différente de l'indépendance implicitement basée sur des mandats plus courts permettant de remplacer plus fréquemment les titulaires des postes et d'assurer un haut degré de compétence au sein de ces tribunaux et ce, pour toutes les raisons dont vous avez parlé; l'idée était également basée sur la nécessité d'avoir un régime de réglementation plutôt qu'un régime judiciaire et, partant, sur la nécessité de créer un organisme qui serait à la fois une entité judiciaire et une entité administrative. Par conséquent, l'État a très clairement le droit de procéder à des nominations d'une durée déterminée.

M. Ratushny: Vous avez raison, il s'agit de nominations d'une durée déterminée, mais . . .

[*Text*]

Senator Grafstein: I hear you. I don't like to challenge people but I hear you. I accept your point that a two-year appointment isn't reasonable. A five-year, a six-year, a seven-year term is reasonable, but having said that certainly the government is entitled to have a ten-year or a five-year or a seven-year appointment in this type of regime and at the same time not feel in any way, shape or form threatened by the fact that come the end of the term the appointee would be in a position of bias or perceived bias if, in fact, for instance, the government said it was a ten-year term, period, with no expectation that it be renewed.

Professor Ratushny: Well, all of your—

Senator Grafstein: That is exactly what Hewart was directing his attention to. That was exactly one of the evils he wanted to correct, if I recall Hewart properly.

Professor Ratushny: Well, all of your arguments are strong arguments for having administrative tribunals and for having term appointments.

Senator Grafstein: Absolutely.

Professor Ratushny: But they don't address how term appointments are equally independent as long-term appointments. You are trading off one for the other.

Senator Grafstein: Exactly.

Professor Ratushny: You are saying, "We want these things and therefore we are willing to give up some independence for them."

Senator Grafstein: One final point. That is exactly the new convention. The new convention was to establish these regimes and to make them perfectly acceptable, and Bill C-55 was a departure from the new convention. That's my point.

Professor Ratushny: Well, I think that—

Senator Grafstein: I'm sorry. I don't like giving evidence and I interrupted the senator.

The Chairman: Yes you did, with a rather long intervention.

Senator Grafstein: Sorry.

Senator Doyle: I found it a fascinating intervention. It would have cost me a lot for that opinion.

The Chairman: It would have.

Professor Ratushny: I think that in terms of independence, if independence is the only goal, the ideal is the maximum term of appointment and protection of appointment, just as you have suggested. Senator Grafstein has suggested that there are other reasons why you may want to make that term less than the protection a Superior Court justice might have. Those reasons might well put the balance in favor of giving up some independence to achieve those other goals.

My ultimate solution to this would be to establish in the long term a more professional approach to tribunal members generally. For example, it would seem to me to be better to have appointments to all tribunals to be done by the Minister of

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Je comprends ce que vous dites. Je n'aime pas défier les gens, mais je vous comprends. Je conviens avec vous qu'une nomination de deux ans, c'est trop court. Une nomination de cinq, six ou sept ans serait raisonnable, mais cela dit, il est certain que le gouvernement a le droit de procéder à des nominations non renouvelables de dix, cinq ou sept ans pour doter ce genre de poste sans craindre qu'à la fin de son mandat, le titulaire risque d'avoir un parti pris ou d'être perçu comme tel.

M. Ratushny: Tous vos . . .

Le sénateur Grafstein: C'est précisément là-dessus que Hewart insistait. C'est précisément l'une des lacunes du système qu'il tenait à corriger, si ma mémoire est fidèle.

M. Ratushny: Tous vos arguments sont très favorables à la création de tribunaux administratifs et à la nomination des périodes déterminées.

Le sénateur Grafstein: Absolument.

M. Ratushny: Mais ils n'expliquent pas ce qui permet de croire que les titulaires de postes nommés pour une durée déterminée sont aussi indépendants que ceux qui sont nommés pour longtemps. Vous faites simplement un échange.

Le sénateur Grafstein: Exactement.

M. Ratushny: Vous dites que pour obtenir ce que vous voulez, vous êtes disposé à renoncer à une partie de leur indépendance.

Le sénateur Grafstein: Un dernier point. Voilà la nouvelle convention. Cette convention consistait à établir ces régimes et à les rendre parfaitement acceptable, et le projet de loi C-55 s'en éloigne. Voilà à quoi je veux en venir.

M. Ratushny: Je crois que . . .

Le sénateur Grafstein: Excusez-moi, je n'aime pas témoigner et j'ai interrompu le sénateur.

La présidente: En effet, et votre intervention était plutôt longue.

Le sénateur Grafstein: Je vous prie de m'en excuser.

Le sénateur Doyle: Longue, mais fascinante. C'est vraiment une opinion d'expert, qui m'aurait coûté cher si j'avais dû payer pour l'obtenir.

La présidente: En effet.

M. Ratushny: Je crois que si l'on tient uniquement à assurer l'indépendance des titulaires de ces postes, la solution idéale serait de les nommer pour la durée la plus longue possible, comme vous l'avez proposé, en protégeant leur nomination. Le sénateur Grafstein a laissé entendre qu'il y a d'autres raisons de prévoir des nominations d'une durée inférieure à celle du mandat des juges de la Cour suprême. Ces raisons pourraient très bien justifier l'abandon d'une certaine partie de l'indépendance des titulaires afin d'atteindre les autres objectifs.

La solution que je proposerais consisterait à procéder à la nomination des membres de ces tribunaux de façon plus professionnelle. Par exemple, il me semble préférable que les titulaires des postes de tous les tribunaux administratifs soient

[*Text*]

Justice, for example, rather than by individual ministers around the government. You could take into account the particular expertise required. Consultations could occur through the minister or whoever, but the appointments would be with a view to establishing a professional stream of service on administrative tribunals. If your term expired in one tribunal and your performance showed that you were pretty good at it or that you were not good at it, then another tribunal might be found to be more appropriate. There would be opportunities for career advancement. There would be some standardization for measuring performance. There would be some standardization in terms of facilities and all the rest of it. I think that is ultimately where this whole area is going to end up, but that is probably a long way off.

The Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. I was just going to ask one more question related to short-term appointments. I was going to look outside of the government service because things that begin in government sometimes have a habit of spreading certain contagion. I understand it has become the practice among universities in this country to appoint their presidents for five-year terms. I don't say that they do this everywhere but I find that it is being done in a number of cases, and that in some cases those terms are extended. If there ever was a quasi-judicial office in this country it must be the office of the president of a university.

Professor Ratushny: In what way quasi-judicial?

Senator Doyle: Oh, he makes enormous decisions upon the future and the wellbeing of the people who are in his charge. His influence is enormous.

Professor Ratushny: His influence, but I would caracterize it more like the function of a deputy minister or a minister rather than the function of a quasi-judicial tribunal.

Senator Doyle: I don't think I will take you on in that argument, but I think I could be convincing.

Professor Ratushny: I am sure you would be very persuasive.

Senator Doyle: I am sure I would have you before long recollecting your days as a student rather than as a professor. I had one other question, if I may. It is a very short one. This is again about the duties and responsibilities of members of the Appeal Board. You expressed the opinion that it would perhaps be better if we continued to have different people functioning on the Appeal Board and on the other division. What is the name?

Professor Ratushny: The refugees.

Senator Doyle: The people doing straight immigration cases, the people doing refugee cases, that they might be better off if there were a division between them. Is it really such an enormous thing to ask them to wear those two particular hats? We ask our judges in our courts to hear all manner of questions. We ask those referees on the bench to deal with, say, an action

[*Traduction*]

nommés par le ministre de la Justice plutôt que par divers ministres. On pourrait tenir compte des connaissances ou de la spécialisation requises. La consultation pourrait être confiée au ministre ou à quelqu'un d'autre, mais les nominations serviraient à assurer le caractère professionnel des services fournis par les tribunaux administratifs. Il serait possible aux titulaires de passer d'un tribunal à un autre à la fin de leur mandat, selon que leur rendement aurait été jugé satisfaisant ou insatisfaisant. Les titulaires auraient des perspectives d'avancement. L'évaluation de leur rendement serait normalisée, de même que les ressources de chaque tribunal, etc. Je crois qu'en fin de compte, c'est à cela que nous en viendrons; mais ce n'est probablement pas pour demain.

La présidente: Sénateur Doyle, vous avez la parole.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. Je voulais poser une autre question au sujet des nominations à court terme. Je voulais parler de ce qui se passe à l'extérieur du gouvernement, parce qu'habituellement, lorsque le gouvernement institue un régime, celui-ci se répand dans le secteur privé. Je crois savoir que les universités canadiennes nomment maintenant de façon courante leurs recteurs pour des périodes de cinq ans. Je ne dis que c'est le cas partout, mais je sais que cela se fait dans un certain nombre d'universités et que dans certains cas, les mandats sont reportés. S'il existe des fonctions quasijudiciaires dans notre pays, ce sont bien celles de recteur d'université.

M. Ratushny: Quasijudiciaires? Dans quel sens?

Le sénateur Doyle: Le recteur d'une université prend des décisions qui ont des conséquences extrêmement importantes pour l'avenir et le bien-être de ceux dont il a la charge. Son influence est énorme.

M. Ratushny: Je comparerais plutôt les fonctions d'un recteur d'université à celles d'un sous-ministre ou d'un ministre plutôt qu'à celles d'un tribunal quasijudiciaire.

Le sénateur Doyle: Je n'essaierai pas de réfuter cet argument, mais je crois que si j'essayais, je serais peut-être convaincant.

M. Ratushny: Je suis certain que vous seriez très persuasif.

Le sénateur Doyle: J'ai l'impression que je vous rappellerais assez rapidement vos années à l'université en tant qu'étudiant plutôt qu'en tant que professeur. J'ai une dernière question, si vous me le permettez. Elle est très courte. C'est encore au sujet des fonctions et responsabilités des membres de la Commission d'appel. Vous avez dit qu'il serait peut-être préférable de continuer à séparer les membres de la Commission d'appel de ceux de l'autre service, dont j'oublie le nom.

M. Ratushny: Le Comité consultatif sur le statut de réfugié.

Le sénateur Doyle: Il serait préférable que ceux qui s'occupent strictement d'immigration soient séparés de ceux qui s'occupent exclusivement des réfugiés. Est-ce vraiment trop leur demander que de leur confier ces deux tâches? Nous demandons bien aux juges de nos tribunaux d'entendre toutes sortes d'affaires. Nous leur demandons d'entendre, un jour,

[*Text*]

by the Canadian Manufacturers' Association one day, and an action by the Canadian Consumers' Association the next day. Are we suggesting that the refugee area is so vastly different in every concept that our immigration program should be separated?

Professor Ratushny: I guess the reasons we gave earlier for establishing administrative tribunals in order to develop a certain expertise and specialized knowledge to deal with decisions quickly, and so on, are the reasons we moved away from the courts. You are, of course, absolutely correct in saying that when the judge is in the court room it doesn't matter what case comes before him in that jurisdiction. The judge might have to become an expert on alfalfa one day and on transportation the next day, depending on the case before him. The judge is a generalist. However, administrative tribunals develop a specialized expertise and a specialized knowledge for decision-making, and that is the very reason for establishing the tribunal.

If you separate the functions of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee, the kind of role of the Immigration Appeal Baord tends to be more judicial in nature. It tends to be more involved with applying specific criteria to do fact-finding on the basis of the evidence presented in the hearing before the tribunal.

The Refugee Status Advisory Committee operates in a different way. The members have an ongoing responsibility to keep themselves informed of current situations throughout the world, and that involves being informed on the latest guerilla group activities or rebel uprising in Peru, or wherever the case may be, so that when matters are brought before the refugee determination process the person making the claim can't concoct a wild story without being pinned down and asked what party was in power at the time, and referring to a particular event which may have occurred and that sort of thing.

So there is a very specialized expertise involved. There is also some history involved in this. At one time there was a great deal of criticism as to how the Immigration Appeal Board was carrying out its functions in relation to refugee determination. I think that history led to increasing demands that they really should be separated, and I think the separation has tended to work out fairly well in practice.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Senator Robertson.

Senator Robertson: Thank you. Professor, you have been practising law for how many years?

Professor Ratushny: I practiced for about three years in an active practice in terms of being in a law office, but I have practised in terms of consulting, advisory work, sitting on boards and occasionally acting as counsel, for perhaps twenty, twenty-five years.

Senator Robertson: In reading this letter I see that you have expressed very strong opinions, so obviously this process must have bothered you for some time. Have you been teaching this quasi-judicial tribunal approach in your classes for a number

[*Traduction*]

une action de l'Association des manufacturiers canadiens et, le lendemain, une autre de l'Association des consommateurs du Canada. Les affaires relatives aux réfugiés constituent-elles un domaine si différent que nos programmes d'immigration devraient prévoir deux sections distinctes?

M. Ratushny: Je crois que si nous nous sommes éloignés des cours et avons établi des tribunaux administratifs, c'est pour les raisons que nous avons données plus tôt, à savoir permettre que des experts puissent prendre des décisions rapidement. Vous avez absolument raison de dire que le juge qui préside une cour peut entendre toute affaire qui lui est soumise, quelle qu'elle soit. Selon l'affaire qu'il entend, il pourrait devoir, un jour, devenir expert en luzerne et, le lendemain, expert en transports. Le juge est un généraliste. Mais les tribunaux administratifs sont spécialisés dans les domaines qui sont de leur compétence décisionnelle et c'est précisément pour cela qu'ils ont été créés.

Si vous séparez les fonctions de la Commission d'appel de l'immigration de celles du Comité consultatif sur le statut de réfugié, la Commission tendra à jouer un rôle plus judiciaire. Elle tendra davantage à appliquer certains critères pour tirer chaque affaire au clair en se basant sur la preuve qui lui sera présentée à l'audience.

Le Comité consultatif sur le statut de réfugié fonctionne différemment. Ses membres doivent se tenir constamment informés de la situation qui prévaut partout dans le monde, ce qui les oblige à s'informer des dernières opérations des groupes de guérillas ou de la dernière rébellion au Pérou, etc.; ainsi, lorsqu'un demandeur revendique le statut de réfugié, s'il concocte une histoire à dormir debout, le Comité s'en rend compte et peut lui demander de lui dire quel parti était au pouvoir à telle époque, quel événement particulier s'est produit à tel moment, etc..

Les membres du Comité doivent donc être des spécialistes. Il y a également un élément historique qui intervient ici. À une certaine époque, on a beaucoup critiqué la façon dont la Commission d'appel de l'immigration s'acquittait de ses fonctions en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié. Je crois que c'est ce qui a amené les intéressés à exiger de plus en plus que les deux fonctions soient séparées et, à mon avis, la division des fonctions a donné d'assez bons résultats dans la pratique.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie.

La présidente: Sénatrice Robertson, vous avez la parole.

Le sénateur Robertson: Je vous remercie. Depuis combien de temps pratiquez-vous le droit, monsieur?

M. Ratushny: J'ai fait partie d'un cabinet d'avocats environ trois ans, mais j'ai été avocat-conseil appelé à siéger à des commissions et à faire à l'occasion office de conseiller juridique pendant 20 à 25 ans.

Le sénateur Robertson: Je vois à votre lettre que vous avez des opinions bien arrêtées; donc, la procédure vous agace manifestement depuis un certain temps. Prônez-vous l'idée de ce tribunal quasijudiciaire dans vos classes depuis des années?

[*Text*]

of years? Have you appeared before other committees over the years to express your concerns about appointment and the capabilities of people?

Professor Ratushny: Yes.

Senator Robertson: Is this something you do on a regular basis, and is this something your class members have been responding to, say, over the last fifteen years?

Professor Ratushny: Certainly we deal with this in administrative law courses, yes.

Senator Robertson: You seem to have such a passion for it, as comes through your letter here. When you have appeared before other committees on Parliament Hill over the years, which I am sure you must have, feeling as strongly as you do about appointments—

Professor Ratushny: I have written on judicial appointments. I was involved in the judicial appointments process, yes, and made recommendations.

Senator Robertson: And you appeared before committees and other bodies. Have you had any luck before?

Professor Ratushny: Well, this is the first time I have seen a provision like section 38, so it is really my first response to that kind of provision. I have appeared before the Senate Committee on Amendments to the Constitution, and in fact I made a recommendation at that time that in terms of consultation—

Senator Robertson: What year was that?

Professor Ratushny: Prior to the Charter being introduced.

The Chairman: In 1981.

Senator Robertson: Is your message getting across? Did it get across to the previous government, or are you crying in the wilderness?

Professor Ratushny: Sometimes these things take time, I guess, but for example on the question of what kind of consultation the federal government should take in relation to appointments to the Supreme Court of Canada, I had recommended at the time that there should be a constitutional requirement that the government consult with the provinces before making appointments to the Supreme Court of Canada.

Senator Flynn: It is done in practice.

Senator Robertson: It is done in practice, yes.

Professor Ratushny: As a constitutional requirement. That was not adopted at the time but, of course, Meech Lake has gone much further, and it not only requires a consultation but a commitment to select a person from the list provided. So I think it is an ongoing process to try to achieve reforms, and so on.

Senator Robertson: So appearing before committees like this is nothing new for you? You have been doing this during your career?

Professor Ratushny: Well, it is not my main preoccupation, but from time to time I am invited to attend, yes.

Senator Robertson: All right, fine. Thank you.

[*Traduction*]

Avez-vous déjà témoigné devant d'autres comités pour dire ce que vous pensez des nominations et de la compétence des candidats?

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Robertson: Le faites-vous régulièrement et vos étudiants ont-ils traité de cette question disons depuis 15 ans?

M. Ratushny: Il en est sûrement question dans nos cours de droit administratif.

Le sénateur Robertson: Si j'en juge par votre lettre, ce sujet semble vous passionner. Quand vous êtes venu témoigner devant d'autres comités parlementaires—car vous l'avez sûrement déjà fait, compte tenu de vos convictions au sujet de ces nominations . . .

M. Ratushny: J'ai déjà écrit au sujet de la nomination des juges. J'ai même déjà participé au processus de nomination et j'ai fait des recommandations.

Le sénateur Robertson: Et vous êtes venu témoigner devant des comités comme le nôtre. Avez-vous eu du succès?

M. Ratushny: C'est la première fois que je vois une disposition comme l'article 38, et c'est donc la première fois que je me prononce sur ce type de disposition. J'ai témoigné devant le Comité sénatorial sur les modifications de la Constitution, et j'avais même recommandé à cette époque, en ce qui concernait la consultation . . .

Le sénateur Robertson: En quelle année était-ce?

M. Ratushny: C'était avant que la Charte soit adoptée.

La présidente: En 1981.

Le sénateur Robertson: Est-ce que l'on vous écoute? Le gouvernement précédent vous avait-il écouté, ou est-ce que vous prêchez dans le désert?

M. Ratushny: Parfois il faut être patient; mais, par exemple, pour ce qui est du type de consultation qui devrait précéder les nominations à la Cour suprême du Canada, j'avais proposé que le gouvernement soit tenu, de par la Constitution, de consulter les provinces avant de nommer des juges à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Flynn: C'est ce qu'on fait en pratique.

Le sénateur Robertson: En pratique, oui.

M. Ratushny: En vertu de la Constitution. On ne l'avait pas accepté à ce moment-là, mais l'Entente du lac Meech va beaucoup plus loin et le gouvernement fédéral non seulement devra consulter les provinces mais choisir une personne dont le nom sera sur la liste fournie par celles-ci. Ainsi, essayer de réformer est un processus soutenu.

Le sénateur Robertson: Ce n'est donc pas la première fois que vous témoignez devant un comité. Vous l'avez fait souvent au cours de votre carrière?

M. Ratushny: Certes, ce n'est pas ma principale occupation, mais oui, on m'y invite de temps en temps.

Le sénateur Robertson: C'est parfait, je vous remercie.

[*Text*]

The Chairman: Senator Gigantès, did you have another question on this point?

Senator Gigantès: It has been handled. I like a lot of what I heard and how the witness defended himself against some of our arguments. I have just one point. Don't we at some point have to abandon the idea that appointees are bound to be either craven or dishonest? I get rather hostile when I think someone is going to terminate my appointment. I am likely to be much less willing to please them than the other way around. There are many people like that. Then there is also the possibility of bias that if the appointment is terminating, maybe one would try to curry favour, not with the minister but with people appearing before one who might be very rich.

Professor Ratushny: And offer them a job afterwards.

Senator Gigantès: That's right, so as to prepare a job opportunity. What I am saying is that I am not sure we can legislate against cravenness or dishonesty. We can punish it but we can't legislate against it. I agree that the provision of allowing a government to dismiss people without cause and without compensation is wrong.

Professor Ratushny: I think it is a valid observation. There is only so much you can do institutionally and legally to produce good conduct. There are limits on what can be done to assure that people will act honestly and fairly and in good conscience. Much of that depends on the personality of the individual but also on the traditions that are established in a society. But I think the importance of the juditial function is something that cannot be taken lightly. All we have to do is look at some other societies, where governments are able to do whatever they want with no restrictions, by independent decision-makers, to see the consequences of that. That is why it is very highly valued in our system, as part of the rule of law, that the rule of law isn't just comprised of those who make the law and administer it but also an independent and impartial adjudicator who will interpret the laws without fear of prejudice or bias or anything else. Perhaps we take it to quite a degree but that is only because it is very important.

The Chairman: Senator Fairburn.

Senator Fairbairn: Professor Ratushny, do you believe if the provision affecting compensation and damages were removed that that would remove the perception of bias?

Professor Ratushny: I am not sure. I don't think so. I think you would need that and the transition phase as well to ensure that the existing appointments would be continued.

Senator Fairbairn: Continued until their term?

Professor Ratushny: Yes, I believe those two together would. Margaret Young has drawn to my attention that the temporary members are appointed during pleasure, and I had overlooked that. That, of course, could be construed as a serious problem as well. This was not attacked on that basis, but if the legislation came into force and had members hearing cases during pleasure, that could be a serious basis of challenge because you could have a person's appointment terminated after any unpopular decision. Again, I am not suggesting that

[*Traduction*]

La présidente: Sénateur Gigantès, avez-vous encore des questions sur ce point-là?

Le sénateur Gigantès: On y a répondu. J'aime bien ce que le témoin nous dit et j'admire la façon dont il riposte à certaines de nos objections. Il y a une chose cependant. Devrons-nous nous résigner au fait que les titulaires d'une charge sont destinés à être, ou bien veules ou malhonnêtes? Si je sais que quelqu'un doit mettre un terme à ma charge, je suis loin d'être bien disposé à son égard. Plutôt que d'essayer de lui plaire, je serais plutôt porté à être malveillant. Il y a beaucoup de gens comme ça. Il y a aussi la possibilité d'un parti pris, à savoir qu'au moment où le mandat prend fin, un titulaire pourrait chercher à gagner la faveur non pas du ministre, mais de quelqu'un de très riche qui témoignerait devant lui.

M. Ratushny: Et pourrait lui offrir un emploi par la suite.

Le sénateur Gigantès: C'est cela, pour se trouver ainsi un emploi. Je doute que nous puissions voter des lois interdisant la lâcheté ou la malhonnêteté. Nous pouvons les réprimer mais nous ne pouvons les interdire pas la loi. Il va sans dire que nous ne devrions pas permettre au gouvernement de renvoyer des personnes sans motif et sans les indemniser.

M. Ratushny: C'est vrai. Nous ne pouvons qu'inciter les gens, soit par des lois ou des règlements, à bien se conduire. Il y a des limites à ce que nous pouvons faire pour que les gens se montrent consciencieux, honnêtes, équitables etc. La personnalité entre en ligne de compte mais aussi les traditions populaires. Cependant, la fonction judiciaire est tellement importante qu'elle ne peut être prise à la légère. Il suffit de jeter un coup d'œil dans d'autres pays où les gouvernements peuvent accomplir beaucoup de choses en faisant intervenir des décideurs indépendants; et c'est pourquoi nous attachons tellement d'importance à la règle du droit. Cette règle du droit qui n'est pas seulement le fait de ceux qui votent les lois et les appliquent, mais aussi de tout arbitre indépendant et impartial qui les interprète sans préjugé ni parti pris. Peut-être n'y parvenons-nous pas entièrement, mais c'est à cause de la très grand importance de celle question.

Le président: Le sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: M. Ratushny, croyez-vous que si nous supprimions la clause concernant l'indemnisation et la réparation des torts, cela écarterait la notion de perception du parti pris?

M. Ratushny: Je ne suis pas sûr. Je ne crois pas. Je crois que cette disposition est essentielle de même que la phase de transition afin que les titulaires restent en place.

Le sénateur Fairbairn: Jusqu'à la fin de leur mandat?

M. Ratushny: Oui, je pense que les deux vont ensemble. Margaret Young m'a rappelé que les membres temporaires sont nommés à loisir, chose que j'avais oubliée. Naturellement, cela pourrait également être considéré comme un grave problème. Il n'y a pas eu de contestation formelle à ce sujet, mais à suppose que des juges nommés provisoirement aient à interpréter une disposition d'une loi, cela pourrait fournir matière à contestation si le mandat d'un juge prenait fin immédiatement après une décision impopulaire. Ici encore, je ne dis pas que le

[*Text*]

the government is going to do that or that a person is going to fear that, but the perception exists.

The Chairman: We have had those appointments for a long time, haven't we, appointments during pleasure?

Senator Flynn: You are speaking of part-time members.

The Chairman: Yes.

Professor Ratushny: Does that exist under the current legislation?

Senator Flynn: Part-time members, yes but I think those who have read section 38 have forgotten that the principle of compensation—for me anyway—is in paragraph 7 of section 38, which reads:

> No person appointed to hold office as a member of the former Board or of the former Committee has any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or other form of relief . . . but the Governor in Council may, by order, authorize or provide for any such relief.

So you have that, and in preceding paragraphs it says that members of the former board continue to have jurisdiction to hear and determine pending applications for redetermination of claims and pending appeals and shall pay the fees for services rendered under the act as fixed by the Governor in Council.

There is a transition system here for one year at least, and I see that in paragraph 7 the legislator has established a principle of compensation. He is the one to determine, of course, but in any event they say that if it is decided to pay you for the balance of your term, for instance you cannot claim anything else. That is the way in which I interpret this section. You could make it clearer, mind you, but I think the mere fact of saying that binds the executive.

Professor Ratushny: I don't think it binds the executive.

Senator Flynn: Oh, it certainly does.

Professor Ratushny: It binds the executive?

Senator Flynn: Well, the principle is there.

Professor Ratushny: A government can always make an *ex gratia* payment.

Senator Flynn: Yes, but here you say except as the way the Governor in Council may provide for such relief.

Professor Ratushny: It may provide but it doesn't give you any legal rights.

Senator Flynn: No it does not, but you know it has been the practice in the legislation to say "may". For instance, members of the Senate are entitled to a pension which the Governor in Council may grant. It is always "may", but it is agreed that the "may" binds the Governor in Council in practice.

The Chairman: I would like to put just one hypothetical question to Professor Ratushny before we move on to the other part of this. Supposing, Professor Ratushny, that we didn't accept your arguments and we passed this bill as it is with these provisions in it and Bill C-55 comes into effect and the government then says, "All right, we are in effect reappointing

[*Traduction*]

gouvernement pourra le faire ni que quelqu'un ait à le redouter, mais c'est une possibilité.

La présidente: Nous avons recours à des nominations provisoires depuis depuis longtemps n'est-ce pas?

Le sénateur Flynn: Vous voulez parler des juges à temps partiel.

La présidente: Oui.

M. Ratushny: Est-ce que la loi actuelle le permet?

Le sénateur Flynn: Oui, pour ce qui est des membres à temps partiel, mais je pense que ceux qui ont lu l'article 38 ont oublié le principe de la réparation inscrit au paragraphe 7 de l'article 38 qui dit ceci:

> Sauf dérogation par décret du gouverneur en conseil, ni la cessation de fonctions prévue au présent article ni la suppression du poste correspondant n'entraînent pour les anciens commissaires ou les membres de l'ancien comité, le versement d'une réparation, sous quelque forme que se soit . . .

C'est ce qui est prévu, et dans les paragraphes précédents, on dit que les anciens commissaires conservent leurs pouvoirs d'entendre des demandes de réexamen et des appels en instance et qu'ils reçoivent pour leurs services, les honoraires fixés par le gouverneur en conseil.

Ce sont des dispositions transitoires valables pour un an au moins, et je constate qu'au paragraphe 7, le législateur reconnaît le principe d'une réparation. C'est lui qui décidera naturellement, et s'il décide de payer un membre pour le reste de son mandat par exemple, ce dernier ne pourra réclamer rien d'autre. C'est ainsi que je comprends cette disposition. Bien sûr, vous pouvez l'expliciter davantage, mais je pense que l'exécutif a les mains liées par cette disposition.

M. Ratushny: Je ne le pense pas.

Le sénateur Flynn: Oh, oui.

M. Ratushny: Cela lie l'exécutif?

Le sénateur Flynn: Le principe est là.

M. Ratushny: Le gouvernement peut toujours faire un versement à titre gracieux.

Le sénateur Flynn: Oui, mais ici on dit: Sauf dérogation par décret du gouverneur en conseil.

M. Ratushny: C'est peut-être vrai, mais cela ne crée aucun droit en vertu de la loi.

Le sénateur Flynn: C'est vrai, mais la possibilité peut devenir coutume. Par exemple, il est dit que le gouverneur en conseil «peut» octroyer une pension aux membres du Sénat. Cela fait partie du jargon des juristes. Pourtant, dans la pratique, la possibilité lie le gouverneur en conseil.

La présidente: Avant de passer à autre chose, j'aurais une question hypothétique à poser à M. Ratushny. Supposons, monsieur, que nous rejetions vos arguments et que nous adoptions le projet de loi sans modification. Supposons que par la suite, le gouvernement décide de reconduire le mandat d'une vingtaine de membres, mais non de 35 autres. Croyez-vous que

[*Text*]

these 20 people and we are not reappointing these other 35 people" or whatever number it may be at that point. Do you believe that the people who are not reappointed would have a valid action or a legal action, either under the Charter of Rights or any other aspect of the law that you referred to? Furthermore, if they had a right would it be in damages or do you believe there is some correlation there to ordinary termination of employment where a company may be ordered to reinstate a person in his employment?

Professor Ratushny: First of all, I think that contractual obligations can be overriden by a statute. Parliament has the authority to provide that an existing contract can be overriden. Parliament can also change what a previous Parliament has said. It can overide earlier legislation. If something is given in one statute, it can be taken away in a subsequent statute. It seems to me that the basis for any claim here would have to be founded upon the Charter, and the question is whether section 7 of the Charter, the fundamental justice provision, might find some application here.

There is a case which has been decided already somewhere in Western Canada—I have forgotten the name of it—which says that taking away the right to sue, and as a result of the establishment of a workers' compensation scheme, is a denial of the substantive due process provisions of section 7, fundamental justice. So there is some precedent for that. However, I think the legal situation is not perfectly clear.

I will now move on, if I may. I am sorry that we are going so late. I thought that we would be finished by 6 o'clock, but thank you for your patience. I just wanted to make some general comments about two aspects of Bill C-55 which give me some problems from an administrative law perspective. One relates to the preliminary hearing, the idea that you have a sort of screening hearing or first stage hearing prior to having the full hearing.

The difficulty with that is that once you get into the problem of credibility it is hard to see how you can have sort of a half hearing on it. It seems to me that you have to adduce all of the evidence and provide all of the opportunities for cross-examination that you would provide on a full hearing, and therefore you end up simply with duplication in these tough cases. I guess that point has been made to you on previous occasions—

Senator Flynn: Yes.

Professor Ratushny: —and I suppose you won't want to dwell on it. To me, from an administrative law point of view it is a duplication and it seems to me that it would be far more preferable to give one full hearing, a complete hearing, as quickly as possible rather than introduce the complications and distortions which can be created through this preliminary screening hearing. Finally, I think the absence of any kind of central review also creates problems from an administrative decision-making perspective, because you have two-person tribunals all across the country coming to different conclusions on what could be very similar facts. A two-person tribunal in Saskatchewan might come to a different conclusion than a two-person tribunal in Manitoba or, indeed, two tribunals in the same province. You have no central review to look at this and try to sort it out and get some uniformity and consistency.

[*Traduction*]

ceux qui seraient écartés auraient un recours possible soit en vertu de la Charte des droits ou en vertu de l'un ou l'autre aspect de la loi dont vous avez parlé? En outre, s'ils avaient un recours, pourraient-ils demander réparation ou voyez-vous une sorte de lien avec une condition de fin d'emploi par laquelle une entreprise peut être obligée de reprendre une personne à son service?

M. Ratushny: J'aimerais d'abord préciser qu'à mon avis, la loi a préséance sur toute disposition contractuelle. Le Parlement a l'autorité nécessaire pour en disposer ainsi. Le Parlement peut aussi modifier une mesure prise par un parlement antérieur. Il peut modifier des lois précédentes. Une concession faite dans une loi pourra être annulée par une autre. Dans le cas présent, le recours pourrait se faire en vertu de la Charte, c'est-à-dire que l'on pourrait invoquer l'article 7 qui concerne la justice fondamentale, pour fonder le recours.

Une affaire semblable, dont j'ai oublié le nom, a déjà été tranchée dans l'ouest; on avait statué que le fait de priver quelqu'un du droit de poursuite, par exemple, par l'instauration d'un programme d'indemnisation des accidentés du travail, équivaut à rejeter l'objet essentiel de l'article 7, la justice fondamentale. Il existe donc un précédent à ce sujet. Cependant, en ce qui concerne la loi, la situation n'est pas si claire.

Je vais maintenant poursuivre si vous permettez, il est déjà tard, et j'avais cru que nous aurions fini à six heures, et je vous remercie de votre patience. J'aurais quelques observations générales au sujet de deux dispositions du C-55 qui posent certaines interrogations en droit administratif. L'une concerne l'audience préliminaire, le fait que l'on prévoie une sorte de processus de sélection ou audience préliminaire avant de passer à l'audience complète.

La difficulté est que s'il existe des doutes, je ne vois pas comment on peut tenir une sorte d'audience limitée. Il faudrait rassembler tous les témoignages et permettre le même contre-interrogatoire que s'il s'agissait d'une audience complète, de sorte que dans les cas difficiles, il faudrait faire deux fois la même chose. Je crois d'ailleurs, que l'on vous a déjà signalé la chose . . .

Le sénateur Flynn: En effet.

M. Ratushny: . . . et je suppose que vous ne voulez pas revenir là-dessus. Il me semble donc, du point de vue du droit administratif, qu'il s'agisse de gaspillage d'efforts; il serait de loin préférable de procéder à une seule audience complète le plus rapidement possible, pour prévenir les complications et la confusion qui pourraient résulter d'une audience préliminaire. Enfin, l'absence de tout processus d'examen centralisé pourrait nuire au processus décisionnel administratif. Des tribunaux formés de deux juges exerçant à des endroits différents en viendront à des conclusions différentes à partir de faits possiblement très semblables. Un tribunal composé de deux juges et siégeant à Saskatchewan, pourrait conclure différemment d'un tribunal semblable au Manitoba, et même deux tribunaux dans une même province. Aucun moyen n'a été prévu pour dégager des conclusions similaires et assurer une certaine uniformité.

[*Text*]

The federal court cannot fulfill this function because the appeal by the federal court is very limited. It is limited to section 28 of the Federal Court Act. There are very broad grounds. It does not provide for imposing uniformity or consistency. This is always a problem for administrative tribunals, and many have review mechanisms which permit that kind of consistency to be imposed. So I think that is another serious problem with the legislation.

Senator Flynn: The point was made by the Appeal Board.

The Chairman: Yes, and I think we have heard it from other witnesses as well, so you are really reinforcing some of the opinions we have heard. Professor Ratushny, we are very grateful to you for coming before our committee on such short notice today. Thank you.

Professor Ratushny: Thank you very much.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

La Cour fédérale ne peut exercer ce rôle parce que les possibilités d'appel devant la Cour fédérale sont très limitées. Elles se limitent à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Les motifs sont très vastes, mais ne prévoient pas d'uniformité ni de cohérence. C'est un problème qui se pose sans cesse aux tribunaux administratifs, donc beaucoup disposent d'un mécanisme de coordination qui assure l'uniformité. C'est là, à mon avis, une autre grave lacune de la loi.

Le sénateur Flynn: La chose a été signalée par la Commission d'appel.

La présidente: Oui, et d'autres témoins également, si bien que M. Ratushny est en train de confirmer quelques opinions que nous avons déjà entendues. Nous vous remercions d'être venu témoigner aujourd'hui, au pied levé pour ainsi dire.

M. Ratushny: C'est moi qui vous remercie.

(La séance est levée.)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Ed Ratushny, Q.C., Professor of Law, University of Ottawa.

Me Ed Ratushny, c.r., professeur en droit, Université d'Ottawa.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, March 17, 1988

Issue No. 68

Twenty-third proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"; and

Fifth proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 17 mars 1988

Fascicule nº 68

Vingt-troisième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»; et

Cinquième fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28955—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin
Balfour
Buckwold
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
Macquarrie
*Murray (or Doody)
Neiman
Robertson

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Asselin for that of the Honourable Senator Nurgitz. (March 17, 1988)

The name of the Honourable Senator Macquarrie for that of the Honourable Senator Cogger. (March 17, 1988)

The name of the Honourable Senator Balfour for that of the Honourable Senator Spivak. (March 17, 1988)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin
Balfour
Buckwold
Doyle
Fairbairn
Gigantès
Grafstein
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
Macquarrie
*Murray (ou Doody)
Neiman
Robertson

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Asselin substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 17 mars 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger. (le 17 mars 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Spivak. (le 17 mars 1988.)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6 (*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*), et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10, 11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 17, 1988
(90)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:08 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Macquarrie, Neiman and Robertson (9).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the "Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal":
Rivka Augenfeld.

From the Social Center to Aid Refugees:
Mathilde Marchand.

From the Association of Lawyers of Quebec:
Denis Racicot.

From B'nai Brith Canada:
David Matas;
Rebecca Zucherbrodt.

From the Criminal Lawyers' Association:
Mr. John Rosen.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof; and

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité
Paul C. Bélisle
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 MARS 1988
(90)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 08 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Lewis, Macquarrie, Neiman et Robertson (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: M[mes] Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

De la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal:
Rivka Augenfeld.

Du Centre social d'aide aux immigrants:
Mathilde Marchand.

De l'Association des juristes du Québec:
Denis Racicot.

De «B'nai Brith Canada»:
David Matas;
Rebecca Zucherbrodt.

De l'Association des avocats en droit criminel:
M[e] John Rosen.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence; et

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988, et du message de la Chambre des communes, en date du 3 février 1988, au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

A 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 17, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill and to the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February, 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning from Montreal, representing the Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal Ms. Rivka Augenfeld, and from the Association of Lawyers of Quebec, Mr. Denis Racicot. A third witness will be joining this group momentarily, but I understand that Madam Augenfeld will open the presentation.

Mme Rivka Augenfeld, de la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal: Je vous remercie, madame la présidente de nous avoir invités à venir vous présenter nos idées sur le projet de loi C-55. Je crois que la dernière fois . . .

Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee: I am sorry, Ms. Augenfeld, but the interpreters, for some reason, are not here. They will be arriving shortly.

Ms. Augenfeld: Would you please advise us when they arrive? Mr. Racicot will be speaking in French.

Honourable senators, I would first like to thank you for hearing us this morning and to tell you that when we were here several months ago to testify on Bill C-84, we presented to you a list of the member organizations of the Table de concertation and the other organizations in Montreal that have joined this larger coalition, which has developed the consensus we have now reached regarding these two pieces of legislation. I did not bring this list with me this morning, however.

The Chairman: We have it on our record.

Ms. Augenfeld: Our presentation includes those other members. I would therefore like to stress that although there are three of us here today, we do represent a large consensus. Many organizations and groups in Montreal are concerned about this issue, since that city is one of the major arrival points for refugee claimants.

The position we are presenting to you has been worked out over the last several years and represents months of work and thought. I believe that you will have received a copy of a brief we sent to you with our response to the development on Bill C-84. We will not be presenting it here, but if senators have any questions on it, we will be happy to answer them. I would like

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la teneur du projet de loi de même que la motion du sénateur Nurgitz en date du 11 février 1988 et le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 concernant certains amendements au projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir ce matin deux représentants de Montréal, Mme Rivka Augenfeld, de la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal et M. Denis Racicot de l'Association des juristes du Québec. Un troisième témoin se joindra aussi à ce groupe plus tard, mais je crois que Mme Augenfeld commencera la présentation.

Mrs. Rivka Augenfeld of the Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal: Thank you, Madam Chairman, for inviting us to give our views on Bill C-55. I think that the last time . . .

M. Paul Bélisle, greffier du comité: Je suis désolé, Madame Augenfeld, mais les interprètes ne semblent pas encore arrivés. Ils ne devraient pas tarder.

Mme Augenfeld: Pourriez-vous nous avertir lorsqu'ils arriveront? M. Racicot s'adressera au Comité en français.

Honorables sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier de nous permettre de témoigner devant vous ce matin comme nous l'avons fait il y a plusieurs mois concernant le projet de loi C-84. Nous vous avions alors présenté une liste des organismes membres de la Table de concertation et des autres organismes montréalais qui se sont par la suite joints à nous afin de former cette vaste coalition qui nous a permis de dégager un consensus sur ces deux projets de loi. Je n'ai toutefois pas cette liste avec moi ce matin.

La présidente: Nous l'avons dans nos dossiers.

Mme Augenfeld: Nous avons tenu compte du point de vue de ces autres organismes dans notre présentation. Je voudrais aussi souligner que nous représentons vraiment un important bloc d'organisations même si seulement trois sont présents ici ce matin. De nombreux organismes et groupes montréalais se préoccupent en effet de cette question, étant donné que cette ville constitué d'un des principaux points d'arrivée pour les personnes revendiquant le statut de réfugiés.

La position que nous vous exposons aujourd'hui a été établie au cours des dernières années et représente le fruit de plusieurs mois de travail et de réflexion. Je crois que vous avez déjà reçu notre mémoire qui accompagnait notre réponse au sujet du projet de loi C-84. Nous ne vous le présenterons pas ici, mais si vous avez des questions à ce sujet, nous serons heures d'y

[*Text*]

to congratulate the Senate on its most thorough report. We have in our brief tried to stress those major areas of Charter and constitutional concerns which you, yourselves, have underlined, in the hope that you will continue to support these fundamental positions.

We have decided not to go through a long presentation of many points that have been raised before this committee over the last few weeks. We believe that senators have heard, from many sources, varied presentations which concur in a consensus on the need for an alternative model. We are strongly convinced that the present bill is so severely flawed that tinkering with it, changing little clauses, will not really address the issue. Therefore, we support the kinds of briefs which you received from the Toronto Refugee Affairs Council, which criticizes the present system very clearly and which also presents an alternative, clear, workable model. We support the kinds of things you heard from the Interchurch Committee for Refugees on the procedural, constitutional and moral issues they raised.

This morning we would like to address one or two points that we feel really need to be underscored, and Mr. Racicot will be doing that. We are obviously concerned by any kind of pre-screening. We firmly believe that universal access to the system is vital. We are concerned about the timing in the bill and by the lack of ability to get counsel of choice. We are concerned about the whole idea of returning anyone to any kind of other country without his case having been heard and by the fact that there is no appeal on the merits of the case. Later on we will be happy to answer questions.

I have a few other points to make, but I will turn the floor over to Mr. Racicot. Please indicate to us when the translators arrive.

Mr. Bélisle: They have been called and they were notified two days ago. They are apparently on their way.

Senator Hébert: We will simply have to recess and wait, Madam Chairman.

The Chairman: If you would prefer to wait, Mr. Racicot, that is perfectly all right.

Ms. Augenfeld: If they will be a few moments, I have some points I could raise in the meantime.

The Chairman: Please proceed.

Ms. Augenfeld: These points are not directly on the legislation but are on other issues. Concerning the testimony of other witnesses, I was happy to see that people have raised issues regarding the problems with selection overseas. I realize that is not the issue before you, but it is a question that I think has to be addressed at some point because it is linked with what happens here. The matter of women refugees and the special considerations which they need, which I think were eloquently

[*Traduction*]

répondre. Je voudrais aussi féliciter le Sénat pour le rapport très approfondi qu'il a produit. Dans notre mémoire, nous avons tenté de mettre l'accent sur les principales questions liées à la Charte et aux préoccupations d'ordre constitutionnel que vous avez vous-même fait ressortir dans votre document, dans l'espoir que vous continuerez à défendre ces positions fondamentales.

Nous avons décidé de ne pas passer en revue les nombreux problèmes qui ont été soulevés devant le Comité au cours des dernières semaines. Nous croyons que vous avez l'occasion d'assister aux exposés de divers organismes qui ont permis de dégager un consensus quant à la nécessité d'opter pour une autre solution. Nous avons la ferme conviction que le projet de loi, dans sa forme habituelle, comporte tellement de graves lacunes qu'il ne suffira pas de le remanier ici et là ou de changer certaines clauses peu importantes pour vraiment régler le problème. Par conséquent, nous sommes d'accord avec les mémoires comme celui du *Toronto Refugee Affairs Council* qui critiquent sans ambages le présent système tout en présentant un autre qui est clair et applicable. Nous partageons aussi l'avis du *Interchurch Committee for Refugees* au sujet des problèmes liés à la procédure, à la constitution ou à la morale que ce groupe a soulevés.

Ce matin, nous aimerions examiner un ou deux points qui doivent vraiment être soulignés; Monsieur Racicot se chargera de cette tâche. Nous sommes évidemment préoccupés par toute forme de présélection. Nous croyons fermement que l'accès universel au système revêt une importance vitale. Nous nous inquiétons des délais fixés dans le projet de loi et de l'impossibilité pour les réfugiés d'avoir recours à l'avocat de leur choix. Nous nous préoccupons aussi de toute la question du renvoi d'une personne dans un autre pays—quel qu'il soit—sans qu'on lui ait donné l'occasion d'exprimer son point de vue et du fait que l'on ne puisse en appeler d'une décision en s'appuyant sur le bien-fondé de la demande. Nous serons aussi heureux de répondre à vos questions plus tard.

J'ai quelques autres remarques à faire, mais je vais céder la parole à Monsieur Racicot pour le moment. Veuillez nous avertir lorsque les interprètes arriveront.

M. Bélisle: On les a appelés même s'ils avaient déjà été avertis il y a deux jours. Il semble qu'ils s'en viennent.

Le sénateur Hébert: Nous n'avons qu'à prendre une pause et à attendre, madame la présidente.

La présidente: Si vous préférez attendre monsieur Racicot, c'est comme vous voulez.

Mme Augenfeld: Si nous disposons de quelques instants, j'aimerais en profiter pour aborder certaines questions.

La présidente: Allez-y madame.

Mme Augenfeld: Ces questions ne sont pas directement liées au projet de loi. En examinant les autres témoignages, j'ai été heureuse de constater que certaines personnes avaient soulevé le problème de la sélection à l'étranger. Je sais que cette question n'est pas débattue ici, mais je crois qu'il faudrait quand même en discuter un peu puisqu'elle est liée aux problèmes que nous voulons examiner aujourd'hui. Les femmes réfugiées et l'attention spéciale qu'il faudrait leur accorder constituent un

[*Text*]

presented by a number of organizations specializing in that matter, is also of concern to me. I believe there is a lot of confusion because of the way in which the refugee issue has been presented to the public. Therefore, the idea that there has been a public debate on this matter is, in my view, false. There has been no public debate—there has been, rather, an attempt to provide misinformation or disinformation. As senators have learned, this is a very complex matter. Immigration is complex, as are refugee concerns. It takes deep and careful study to have some understanding of it. When the public is confronted with 30-minute clips or one-minute clips on the radio, it is very difficult to understand what is going on.

There is also confusion in the terminology as between real refugees, false refugees, illegal immigrants, false immigrants, and so on. Many new terms have come into the vocabulary and we ourselves sometimes are caught using terms we object to simply because they have been used so often. Unfortunately, many journalists—bright, intelligent people—do not have time to deal with the issue properly because they are not well versed in the background of it. Therefore we are faced with a situation where the refugees are getting lost in the shuffle in the concern about abuse. We worry that the so-called public opinion—which was used, among other reasons, as an underpinning of the need for this legislation—is really not well-informed public opinion. The fact that so many organizations and groups in Montreal have become involved to support our position, after they had a chance to become more fully informed, leads us to believe that there is a great well of support and genuine concern for refugees, and for issues as fundamental as not turning people away without giving them a chance to be heard.

The Chairman: Madam Augenfeld, the translators have now arrived. Perhaps Mr. Racicot wishes to proceed.

Maître Racitot, s'il vous plaît.

Me Denis Racicot, Association des juristes du Québec: Merci, madame le président de nous accorder de nouveau ce matin la possibilité d'émettre notre opinion concernant le projet de loi C-55.

Il va de soi que, ayant travaillé depuis quelques années comme d'autres personnes de Montréal sur des questions relatives au statut des réfugiés, nous avons beaucoup intérêt, encore une fois, à vous faire part de certaines de nos opinions concernant le projet de loi et ainsi permettre de vous éclairer.

Ce matin, je ferai tout simplement quelques commentaires et j'espère qu'ils seront brefs. L'on dit toujours que l'on sera bref et finalement l'on finit par être beaucoup plus long. Je me

[*Traduction*]

dossier qui me préoccupe aussi et qui a d'ailleurs fait l'objet de présentations éloquentes de la part d'un certain nombre d'organisations s'intéressent tout particulièrement à cette question. Je pense qu'il existe beaucoup de confusion autour du problème des réfugiés en raison de la façon dont il a été présenté au public. Par conséquent, l'idée selon laquelle il y a eu un débat public autour de cette questin est, à mon avis, fausse. Selon moi, il n'y a eu aucun débat public; on a plutôt assisté à une tentative de désinformation. Comme vous avez pu vous en rendre compte, il s'agit d'une question très complexe. L'immigration constitue un dossier très compliqué tout comme les problèmes des réfugiés. Il faut l'étudier d'une façon approfondie et attentive pour en avoir une certaine idée. Lorsqu'on présente au public des reportages de 30 minutes ou de 60 secondes à la radio, il est très difficile pour les auditeurs de se faire ainsi une idée.

La terminologie utilisée donne aussi lieu à une certaine confusion. Par exemple, il est difficile de différencier les expressions vrais réfugiés, faux réfugiés, immigrants illégaux, faux immigrants, etc. De nombreux termes nouveaux sont ainsi apparus et nous-mêmes, nous nous surprenons à utiliser des termes auxquels nous nous opposons, mais qui nous sont venus à l'esprit simplement parce qu'ils sont utilisés tellement couramment. Malheureusement, de nombreux journalistes—qui sont des gens intelligents— ne peuvent traiter de cette question d'une manière approfondie parce qu'ils n'en connaissent pas tous les tenants et les aboutissants. Il s'ensuit que la question du sort des réfugiés se trouve perdue dans l'agitation créée par la crainte d'un abus de système. Nous nous inquétons du fait que l'opinion publique—ainsi qu'on l'appelle et qui a entre autres été invoquée pour justifier la nécessité de ce projet de loi—n'est vraiment pas bien informée. Le fait qu'un si grand nombre d'organismes et de groupes de Montréal aient décidé d'intervenir afin d'appuyer notre position après avoir eu la chance de s'informer d'une manière plus approfondie nous porte à croire que la population est très sensible au sort des réfugiés et véritablement préoccupée par cette question et par des problèmes aussi fondamentaux que le renvoi de personnes dans un pays sans même leur donner la chance de se faire entendre.

La présidente: Madame Augenfeld, les interprètes sont maintenant arrivés. Monsieur Racicot voudra peut-être commencer son exposé.

Mr. Racicot, please.

Mr. Denis Racicot, Association of Lawyers of Quebec: Thank you, Madam Chairman, for giving us the opportunity to express our views on Bill C-55 again this morning.

Needless to say, having been involved for several years in matters regarding the status of refugees, like others in Montreal, we have a considerable stake in sharing some of our views on the bill again and thus being able to enlighten you.

I will make only a few comments this morning, and I hope they will be brief. People always say that they will be brief and then end up taking much longer. I will focus on the selection mechanism prescribed by the new section 48.1 in the bill.

[*Text*]

concentrerai sur le mécanisme de sélection prévu par le nouvel article 48.1 du projet de loi.

Je suis d'avis, un peu comme d'autres personnes qui ont témoigné devant le comité jusqu'à maintenant, que cette disposition ne serait pas valide sur le plan constitutionnel. Mon propos est un peu de souligner à nouveau cet aspect de cette disposition. C'est celle qui nous préoccupe le plus étant donné qu'elle va affecter le sort du plus grand nombre de réfugiés qui vont se présenter à la frontière pour revendiquer le statut.

Je partage l'opinion exprimée principalement par maîtres Barbara Jackma et Beatty concernant les aspects constitutionnels. Si vous me le permettez, je vais vous faire part de quelques-uns de mes commentaires à cet égard.

Je crois que lorsque l'on applique la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, le but et les intentions derrière l'application de cette convention est de faire la promotion de la protection des réfugiés. Il s'agit de faire la promotion d'une assurance du fait que les personnes ne doivent pas être retournées vers un pays où leur sécurité peut être menacée. C'est principalement une question de protection qui est en cause avec l'application de la Convention de Genève.

Lors de sa décision rendue dans l'arrêt Singh, la Cour suprême a donné accord ou a précisé son contenu et son opinion quant à l'application de cette obligation de protection de notre part. Elle a indiqué de quelle manière un processus juste devait finalement respecter les principes de la justice fondamentale énoncé dans la Charte des droits et libertés.

Lorsque l'on applique maintenant la Convention de Genève et que l'on prépare un processus de reconnaissance du statut de réfugié, on doit lire et établir un processus qui doit rencontrer les critères de la Charte en premier lieu. Également on doit rencontrer les différentes normes sur le plan international établies dans le programme du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations-Unies.

Acet égard, je fais référence à certaines résolutions adoptées par le comité exécutif du programme du Haut-Commissariat duquel le Canada est partie. Sur ces deux plans, autant pour celui des normes internationales que pour celui de la Charte, nous sommes d'avis que le processus établi par l'article 48 ne rencontrera pas les critères de constitutionnalité.

Si vous le voulez je m'appuie un peu sur les propos présentés par maître Jackmason, lesquels je partage, sur le caractère illusoire que prévoit l'article 48 du nouveau projet de loi. L'article 48, en apparence est d'un point de vue formel. Il prévoit une procédure qui semble rencontrer les prescriptions de la Charte puisqu'il est question d'une audition accordée par un décisionnaire dans un premier temps qui est l'arbitre. Un peu plus tard, au cours du processus, il est accompagné par un membre de l'Office des réfugiés.

Lorsque l'on regarde le contenu comme tel de l'exercice de ce droit, on constate qu'il y a un certain nombre de faits mis ensemble qui concordent dans la même direction à l'effet de priver de sens et de contenu l'exercice du recours qui est prévu quant à lui formellement.

Il me semble injuste par exemple de demander au réfugié dès le début d'une procédure légale, suite à l'avis qu'il a reçu lorsqu'il est sujet à enquête, de se faire une idée immédiate-

[*Traduction*]

Like other witnesses before the committee to date, I am somewhat of the opinion that this provision would not be constitutionally valid. I plan to emphasize this aspect of this clause again to some extent. It is the one that concerns us the most, since it will affect the fate of the most refugees who show up at the border claiming refugee status.

I share the view expressed chiefly by Mrs. Barbara Jackman and Mr. Beatty with regard to the Constitution. With your permission, I will share some of my comments on this subject.

I think that when applying the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, its aim and intent is to promote the protection of refugees, to ensure that people do not have to be returned to a country where their safety may be endangered. Applying the Geneva Convention is mainly a question of protection.

In its *Singh* judgment, the Supreme Court agreed with or clarified the nature and expressed its view of the application of our obligation to protect refugees. It indicated how a fair process should ultimately observe the principle of fundamental justice outlined in the Charter of Rights and Freedoms.

Now, when we apply the Geneva Convention and develop a process for recognizing the status of refugees, we must read and establish a process that first meets the criteria of the Charter. We must also meet the various international standards set forth in the program of the United Nations High Commissioner for Refugees.

In this regard, I refer to the resolutions adopted by the executive committee of the High Commissioner's program, of which Canada is a member. In terms of both the Charter and international standards, we feel that the process established in section 48 will not meet constitutional criteria.

If you like, I am basing myself somewhat on Mrs. Jackman's views, which I share, on the illusory nature of section 48 of the new bill. Looked at one way, section 48 appears to observe the necessary forms. It spells out a process that seems to meet the requirements of the Charter, since it involves an initial hearing granted by a decision maker, who is the adjudicator. A bit later in the process, he or she is joined by a member of the Refugee Division.

When we look at what exercising this right actually involves, we find that there are a number of facts which, taken together, conspire to make exercising this redress meaningless and empty although prescribed in due form.

For instance, it strikes me as unfair to ask refugees at the outset of a legal procedure, after being notified that they are under inquiry, to assess their claim right away and subse-

[*Text*]

ment quant à sa revendication et d'être forclos de le faire par la suite s'il n'a pas émis, dès le début de son enquête l'opinion qu'il veut revendiquer le statut de réfugié.

Cela me semble un premier élément qui est injuste. Une personne qui revendique devrait avoir le droit de le faire à toute étape et non pas seulement à une étape préalable du processus comme il est prévu présentement, après avoir reçu un avis à cet effet.

En pratique, comme on le constate quotidiennement, il est très difficile pour les personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié d'être en mesure d'exprimer une opinion aussi importante dans les quelques heures de leur arrivée dans un nouveau pays.

Acet égard je ferais le parallèle avec la question de l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité en matière criminelle où il est toujours possible par la suite, dans certaines limites, de retirer ce plaidoyer enregistré pour changer son opinion et ainsi permettre de présenter une défense à une accusation.

Je ne vois pas pourquoi en matière du processus de reconnaissance du statut que l'on ne permettrait pas à des étapes ultérieures à une personne qui prend conscience des enjeux de sa situation et qui véritablement réalise ultérieurement qu'elle n'a pas pris la bonne décision au bon moment, qu'elle ne puisse pas le faire ultérieurement, surtout qu'il est question de la protection du droit à la vie.

Un autre élément qui me semble vider le fond de l'article 48 est celui de la question des délais. Il est prévu plus ou moins que l'exercice du mécanisme de sélection fera en sorte que dans un délai de 72 heures, les personnes à qui on va appliquer la notion des pays sûrs, seront retournées vers le pays d'où elles proviennent. Ce délai pourrait être de quatre à six semaines en ce qui concerne les demandes qui seront étudiées, jusqu'au stade du minimum de fondement.

Il me semble que de tels délais, en pratique posent d'énormes problèmes, surtout pour la question de la représentation par avocat. Donc ceci va priver les différents requérants de la possibilité d'exercer un recours plein. Je crois que l'on enlève le sens du contenu du recours formel que l'on crée.

Le troisième point est que pour pouvoir appliquer l'article 48 tel que prévu, il me semble que la détention va se généraliser. On devra dans un premier temps détenir tous les requérants pendant quelques jours, sinon quelques semaines, pour pouvoir les garder à vue et finalement exécuter les ordonnances de renvoi qui seraient ordonnées dans les plus brefs délais, tel que prévu par le mécanisme mis en place.

Si la détention se généralise et si les gens n'ont pas la chance d'accès à un avocat, une personne indépendante du processus qui puisse émettre une opinion quant à ses obligations légales, il me semble que l'on crée un fardeau excessif sur les épaules du requérant.

C'est un fardeau excessif également dans le sens non seulement de la restriction portée au droit à l'avocat, mais également à ce que l'on va demander à la personne de démontrer dans un premier temps. Il s'agit de mon cinquième point.

[*Traduction*]

quently be forced to do so if they have not expressed the opinion from the start of the inquiry that they wish to claim refugee status.

This is the first thing that I find unfair. A person who claims this status should have the right to do so at any stage and not only at a prior stage of the process as currently prescribed, after being notified to that effect.

In practice, as we see on a daily basis, it is very hard for people who have claimed refugee status to be able to express such an important opinion a few hours after they arrive in their new country.

I would compare this with entering a guilty plea in a criminal proceeding. Within certain limits, a person can always withdraw the plea entered, change his or her mind and thus be able to present a defence against the charge.

I do not see why, in the process for recognizing refugee status, a person who realizes the stakes involved in his or her situation and genuinely realizes at a later date that he or she has not made the right decision at the right time, cannot subsequently do so, especially where it is a matter of protecting his or her right to live.

Another factor that strikes me as rendering the content of section 48 meaningless is the matter of time limits. It is more or less stated that the selection mechanism will be implemented so that those to whom the "safe country" concept is to be applied will be returned to their country of origin within 72 hours. This could take four to six weeks for claims studied up to the "credible basis" stage.

Such time limits strike me as posing enormous problems in practice, especially in terms of representation by counsel. This will consequently deprive the various claimants of the opportunity to avail themselves of full redress. I think that this makes the formal redress created meaningless.

The third point is that, to be able to apply section 48 as it is prescribed, it seems to me that detention will become widespread. We will first be oblidged to detain all claimants for a few days, if not a few weeks, to be able to keep an eye on them and ultimately carry out removal orders as soon as possible as prescribed by the established mechanism.

If detention becomes widesrpead, if people do not have a chance to seek counsel, someone independent of the process who can express an opinion regarding his or her legal obligation, it seems to me that we are laying an excessive burden on the claimant's shoulders.

It is also an excessive burden in the sense that it limits not only the right to counsel but also what the person will initially be asked to prove. This will be my fifth point.

[*Text*]

Il me semble que l'on demande de manière négative à un requérant, après son arrivée, de démontrer ce qu'il n'est pas. Ceci n'est pas courant en matière de preuve et en matière de droit.

D'ailleurs le Haut-Commissariat dans ses résolutions adoptées par le programme du comité exécutif a toujours parlé qu'il fallait éviter dans l'application d'un processus de reconnaissance d'imposer un fardeau négatif à un requérant. On doit éviter de lui demander de faire quelque chose afin de démontrer ce qu'il n'est pas, au lieu de faire état de sa situation de manière positive, c'est-à-dire ce qu'il est ou ce qu'il prétend être.

Il me semble que le fardeau et les différentes catégories créées par l'article 48 sont rédigées de manière négative et imposent justement un fardeau négatif. Pour être plus concret, par exemple, il reposera sur la personne le fardeau de démontrer qu'elle n'a pas séjourné ou n'avait pas de statut dans un autre pays.

Alors dans un délai très court de 72 heures, il sera très difficile à certaines personnes de pouvoir démontrer qu'elles n'avaient aucun statut lorsque parfois il est question de preuve documentaire qui pourrait démontrer de manière précise ce à quoi la personne fait état.

Souvent des réfugiés que nous avons rencontrés n'avaient pas conscience de la nature du statut qu'ils avaient dans un autre pays. Ici même, lorsque l'on converse souvent avec les réfugiés et que l'on voit les termes qu'ils utilisent quant à leur situation, l'on constate qu'il existe toujours, même après plusieurs mois de séjour ici, beaucoup de confusion quant à la nature de leur sdfstatut ou de la situation dont ils jouissent sur le territoire.

Lorsqu'ils transitent dans d'autres pays, qu'ils arrivent ici et que la preuve va reposer sur le fait qu'ils devront démontrer qu'ils n'avaient pas de statut dans un autre pays, en l'absence de preuve documentaire à cet effet, on aura peut-être certaines difficultés d'avoir des situations clairement établies.

Le dernier point sur lequel il me semble que la disposition de l'article 48 pourrait ne pas être jugée constitutionnelle, liée à tous les points que je vous ai présentés, est que les décisionnaires ne seront pas tout à fait indépendants.

L'on crée ainsi une procédure par laquelle l'arbitre en matière d'immigration va intervenir au même niveau qu'un commissaire de l'office. L'arbitre en matière d'immigration qui applique des considérations d'immigration aura peut-être tendance à appliquer les mêmes critères en ce qui concerne l'application des questions relatives à la protection des réfugiés. Le rôle confié à l'arbitre n'est pas clair. Mais son rôle décisif de mener les enquêtes pourra contribuer à amener une certaine influence indue sur des considérations en matière d'immigration.

La décision rendue récemment par la Cour fédérale à l'égard de la commission d'appel sur une autre question est intéressante et elle procure un peu le même éclaircissement. Il est question de «apprehension of bias», dans un certain sens, sans qu'il y ait par contre de preuve concrète. L'arbitre en matière d'immigration aura peut-être tendance à raisonner en

[*Traduction*]

It seems to me that claimants are being asked in a negative way, after their arrival, to prove what they are not. This is not standard practice in terms of law and evidence.

Furthermore, in the resolutions adopted by the executive committee program, the High Commissioner has always said that in applying a recognition process, we must avoid imposing a negative burden on claimants. We must avoid asking them to do anything to prove what they are not instead of stating their situation in a positive way, that is, what they are or claim to be.

It seems to me that the burden and the different categories created by section 48 are stated negatively and in fact impose a negative burden. To be more specific, for example, the person will bear the burden of proof that he or she did not stay or had no status in another country.

Thus, within a very short time limit of 72 hours, it will be very difficult for some people to be able to prove that they had no status, which sometimes involves documentary evidence that could concretely show what the person claims.

The refugees that we have met were often unaware of the nature of their status in another country. Here too, it often happens that when we talk to refugees and see the terms they use to describe their situation, we find that even after staying here for several months, they remain very confused about the nature of their status or their situation on Canadian soil.

Whey they come here through other countries, and proof depends on the fact that they must show they had no status in another country, in the absence of documentary evidence to this effect, it will certainly be difficult to define situations in a clear-cut manner.

The last reason why it seems to me that section 48 might not be found constitutional, which is tied to all of the other points that I have raised, is that decision makers will not be entirely independent.

A procedure is thus created whereby the immigration adjudicator will intervene at the same level as a commissioner of the Division. The immigration adjudicator who applies immigration criteria may tend to apply the same criteria when dealing with matters that concern the protection of refugees. The adjudicator's role is not clear. Yet his or her decisive role in conducting inquiries may lead to some undue influence on immigration criteria.

The recent Federal Court judgment concerning the Appeal Board in another case is interesting and sheds somewhat the same light on the matter. It involves "apprehension of bias", in a sense, though there is no concrete proof. The immigration adjudicator may tendto reason in terms of immigration when handling protection matters.

[*Text*]

matière d'immigration alors qu'il aura tranché des questions de protection.

Il nous semble que l'article 48 pourrait être modifié et être concret. La notion de pays sûrs sur laquelle il repose devrait peut-être être retirée entièrement. Donc, dans le système que nous favorisons, la personne devrait avoir accès tout de suite à des décisionnaires sur des questions de fond.

S'il tel n'est pas le cas et que l'on veut faire une certaine sélection au début sur la question du critère d'un minimum de fondement, celui-ci pourrait peut-être subsister avec un certain nombre de changements à être apportés au mécanisme. Ce critère pourrait peut-être subsister mais en laissant tomber la question de pays sûrs qui, tant qu'à elle dans son application, est celle qui peut contribuer à mettre le plus en cause les questions de protection. Elle peut remettre en orbitre ou renvoyer à l'extérieur, y compris vers les pays d'où vient le réfugié, les personnes qui pourraient être mises en situation de danger.

Au minimum, s'il y avait une modification à apporter et s'il n'est pas question et n'est pas possible de retirer la notion des pays sûrs de l'article 48, un pouvoir discrétionnaire devrait être confié aux deux décisionnaires pour déterminer si vraiment le pays sûr vers lequel on veut renvoyer la personne est véritablement sûr quant à elle, cas par cas.

C'est donc dire que l'on devrait confier un pouvoir discrétionnaire aux deux décisionnaires, non pas d'appliquer des catégories des listes de pays mais de déterminer dans chacun des cas si le pays vers lequel on veut renvoyer la personne est un pays véritablement sûr eu égard à un ensemble de critères. Ici je me réfère aux propos qu'aurait tenu devant votre comité, madame le président, monsieur Joe Stern du Comité consultatif sur le statut des réfugiés.

Il me semble, par exemple, que si on voulait modifier l'article 48 pour pouvoir s'assurer avec un pouvoir discrétionnaire que la personne sera véritablement retournée vers un pays sûr, on devrait inclure dans l'article 48 que serait considéré un pays sûr, non seulement un pays qui a signé la Convention de Genève et qui respecte l'article 33 de la convention. Également on devrait indiquer que c'est un pays qui a établi un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui présente des garanties minimales sur le plan juridique. Également on devrait poser le critère que ce pays a effectivement mis en application son processus de reconnaissance.

Atout événement, malgré l'existence de critères, il faudrait prévoir un pouvoir discrétionnaire pour pouvoir permettre à la personne qui serait sur le point d'être retournée vers un pays sûr dans de telles conditions de pouvoir dire qu'elle considère malgré tout que le pays n'est pas sûr pour lui.

Je fais le parallèle avec les dispositions de l'article 48 qui prévoit qu'une personne qui a été reconnue comme réfugiée dans un autre pays et qui viendrait le réclamer à nouveau à nos frontières ici, qu'elle puisse présenter des preuves à l'effet que sa vie est en cause même dans les pays où il a déjà reçu le statut de réfugié. Ceci permettrait d'éviter des erreurs dans le cas des personnes que l'on voudrait retourner vers les pays sûrs. Cela nécessite donc qu'à l'article 48 l'on prévoit un pouvoir discrétionnaire qui dans chaque cas permettrait de trancher toutes les demandes qui ont été présentées.

[*Traduction*]

It seems to us that section 48 could be amended and make specific. The concept of a "safe country" on which it is based should perhaps be withdrawn entirely. Thus, in the system we favour, the person should have immediate access to decision makers who will rule on the merits of the case.

Otherwise, if some selection is desired at the outset according to the "credible basis" criterion, this could perhaps be retained with a certain number of changes in the mechanism. We could perhaps retain this criterion while dropping the concept of a "safe country", whose application may contribute the most to endangering protection. It may put people back in transit or remove them from Canada, even return them to their country of origin, thus placing them in dangerour situations.

At the very least, if there is a change to be made and if removing the idea of safe countries from section 48 is out of the question and impossible, then the two decision-makers should be given discretionary power to determine whether the safe country to which the person is to be returned is really safe for him, on a case-by-case basis.

That is, the two decision-makers should be granted discretionary power not to apply country categories but to determine in each case whether the country to which the person is to be returned is actually safe on the basis of a number of criteria. Here I refer to the statements made before your committee, Madam Chairman, by Mr. Joe Stern of the Refugee Status Advisory Committee.

For example, it seems to me that if we want to amend section 48 so as to be able to ensure with discretionary power that the person will actually be returned to a safe country, we should not only stipulate in section 48 that a safe country is one that has signed the Geneva Convention and adheres to article 33 of the Convention. We should also indicate that it is a country that has an established process for determining refugee status which provides minimum legal guarantees. We should also require that the country has actually implemented its determination process.

In any event, despite the existence of criteria, discretionary power should be provided to enable the person who is about to be provided to enable the person who is about to be returned to a safe country under such conditions to state that he nevertheless considers that country unsafe for him.

I am drawing a comparison with the provisions of section 48 that enable a person recognized as a refugee in another country who comes to our borders and claims refugee status again to present evidence that his life is in danger even in the countries where he has already been granted refugee status. This would make it possible to avoid errors in the case of persons who were to be returned to safe countries. This means that section 48 must provide for discretionary power that would make it possible to rule on all applications on a case-by-case basis.

[*Text*]

Alors ce matin je limite mes propos à cet aspect du projet de loi. Je vous signale finalement que quant à nous, à Montréal, comme avocats, il nous semble que l'article 48 tel que rédigé présente un certain nombre de faiblesses suffisamment importantes sur des questions de fond. Dès le départ, lorsque le processus sera mis en application, cette question devra être tranchée et va se rendre jusqu'à des niveaux judiciaires élevés, y compris celui de la Cour suprême.

La présidente: Merci, maître Racicot. Je souhaite la bienvenue à madame Marchand.

Mme Augenfeld: Madame le président, l'on pourrait peut-être recevoir vos questions et madame Marchand enchaînera dans les réponses. Madame Marchand ne fait pas de présentation mais elle va répondre aux questions et plus tard elle vous parlera de certains cas.

La présidente: Très bien. Sénateur Hébert, s'il vous plaît.

Le sénateur Hébert: Merci, madame le président.

Je voudrais poser des questions à maître Racicot au sujet de ce qu'il nous a expliqué vers la fin de sa présentation, c'est-à-dire le choix qu'il formulait que des pouvoirs de décision soient donnés aux deux personnes, si j'ai bien compris, à l'arbitre et au commissaire qui auraient un contact direct avec le candidat au statut de réfugié.

J'essaie de comprendre en quoi cette méthode serait tellement plus sûre que si une liste de pays sûrs était dressée par le cabinet, comme c'est la suggestion actuelle.

Personnellement, je suis contre cela. J'essaie de voir en quoi votre système serait plus sécuritaire. En fait, vous demandez une décision à deux personnes qui sont peut-être fort bien intentionnées et peut-être même compétentes sur le plan de l'accueil aux réfugiés, de l'immigration et de tout ce que vous voulez. Mais comment s'attendre à ce que ces deux personnes qui peuvent être dans un endroit isolé du Canada, à une frontière quelconque, soient au courant parfaitement de ce qui se passe dans les pays du Tiers-Monde ou dans les pays producteurs de réfugiés? Comment est-ce qu'ils peuvent être vraiment au courant sur place? Cela se fait vite, tout ce processus. J'essaie de voir en quoi cela serait plus sûr qu'une liste.

Lorsque vous dites qu'il faudrait peut-être retirer la notion des pays sûrs parce que c'est presque impossible à définir, que c'est tellement volatile d'une journée à l'autre et que la situation peut changer, je suis plus sympathique à cette idée. Mais, voulez-vous essayer de m'expliquer pourquoi votre suggestion est meilleure que celle qui est dans la loi dans le moment?

Me Racicot: C'est une bonne question, sénateur Hébert. Effectivement . . .

Le sénateur Hébert: Cela veut dire que la réponse est difficile quand l'on dit que c'est une bonne question!

Me Racicot: Je vais essayer d'élaborer.

Notre position, au départ, est à l'effet que l'application de la liste de pays sûrs est une norme en soi ou est une notion tellement difficile à appliquer, que concrètement il serait préférable de l'éviter dans l'application du processus de reconnaissance.

[*Traduction*]

This morning, then, I am confining my remarks to this aspect of the bill. I would like to point out, finally, that for us as lawyers in Montreal, section 48 as currently drafted appears to have a number of sufficiently serious weaknesses on matters of substance. As soon as the process is put into practice, this issue will have to be settled and referred to the high courts, including the Supreme Court.

The Chairman: Thank you, Mr. Racicot. I now welcome Mrs. Marchand.

Mrs. Augenfeld: Madam Chairman, perhaps we could hear your questions and Mrs. Marchand will take part in answering them. Mrs. Marchand will not be making a presentation, but she will answer questions and later she will tell you about certain cases.

The Chairman: Fine. Senator Hébert, please.

Senator Hébert: Thank you, Madam Chairman.

I would like to ask Mr. Racicot some questions about what he explained toward the end of his presentation, that is the suggestion that decision-making authority be given to two people, if I understand correctly, to the adjudicator and the commissioner who are in direct contact with the refugee status claimant.

I am trying to understand how that method would be so much safer that having a list drawn up by Cabinet, in accordance with the current suggestion.

Personally, I am against that. I am trying to understand how your system would be safer. In fact, you are asking for a decision from two people who may be very well-intentioned and even competent in the areas of handling refugees, immigration and what have you. But how do you expect these two people, who may be in an isolated part of Canada, at any border point, to be fully aware of what is happening in Third World countries, the countries that generate refugees? How can they be truly well-informed on the spot? The whole process takes place so quickly. I am trying to understand how that would be safter than a list.

When you say that it might be better to withdraw the idea of safe countries because it is almost impossible to define, because it is so volatile from day to day and because the situation might change, I am more sympathetic to that idea. But could you try to explain to me why your suggestion is better than the one currently in the Act?

Mr. Racicot: That's a good question, Senator Hébert. Indeed . . .

Senator Hébert: When someone says "That's a good question", it means the answer is difficult!

Mr. Racicot: I will try to elaborate.

Our position, from the outset, is that the application of the list of safe countries is a standard in itself or such a difficult concept to apply that practically speaking, it would be preferable to avoid it in the application of the determination process.

[*Text*]

Je me réfère même aux propos tenus devant votre comité par les représentants du Haut-Commissariat à cet effet. L'on voit que l'expérience européenne et de d'autres pays depuis plusieurs années pose de graves problèmes. Donc notre position est qu'il serait préférable de retirer de l'application d'une telle notion purement et simplement.

Mais à tout prendre et s'il n'existe plus aucune position d'avoir une certaine influence, il me semble que pour à tout le moins rendre constitutionnel l'article 48 tel qu'il existe, il faudrait bien que les décisionnaires soient capables dans chaque cas de pouvoir apprécier quant au contenu la question de notion de pays sûrs. Ils devront s'asssurer à tout événement que dans chacun des cas, ils n'appliqueront pas purement et simplement (pour ne pas dire bêtement) une catégorie et faire un crochet que la personne correspond à cette catégorie et donc elle doit s'en aller immédiatement. Ils devront plutôt s'assurer dans chaque cas que l'ensemble des conditions est rempli.

La soupape que l'on a prévue pour les personnes qui avaient été reconnues comme réfugiées dans un autre pays est une indication de ce que j'entends par un pouvoir discrétionnaire.

L'on dit que même dans les cas des personnes qui ont été reconnues comme réfugiées, si la personne exprime des réticences à être retournée dans son pays où elle avait déjà le refuge en raison de certaines considérations de sécurité, dans ces cas-là on est prêt à les entendre dans chacun des cas pour voir s'il y a un minimum de fondement.

Je dis ceci par expérience puisque la commission récemment vient à nouveau de me donner une décision favorable dans un cas d'un ressortissant de l'Iran qui avait cette protection en France mais il a vu cette protection menacée à cause d'événements concrets, compte tenu des activités en Europe du gouvernement Iranien de monsieur Khomeini. Cette personne donc a pu bénéficier de l'opportunité de pouvoir démontrer que la sécurité dont il bénéficiait en Europe présentait un certain nombre de problèmes. Il n'avait pu obtenir des garanties suffisantes de la part des autorités françaises quant à sa sécurité. Le processus, tel qu'il est à l'heure actuelle, a permis que cette personne puisse représenter sa demande, être acceptée comme un réfugié au sens de la convention et bénéficier de la protection.

Dans ce sens, au même niveau en appliquant la notion de pays sûrs, il me semble que l'on devrait prévoir dans chaque cas que la personne pourrait faire état d'un certain nombre de considérations subjectives et ne pas être jugée de manière purement objective par l'intermédiaire d'une catégorie.

J'ai également eu l'occasion de lire la décision rendue en Angleterre par la Chambre des Lords dans le cas d'un ressortissant de l'Ouganda dont d'ailleurs maître Jackman a fait état devant votre comité. Lorsque l'on lit la décision rendue par les tribunaux en Angleterre, l'on remarque que l'on a traité dece sujet. L'on a souligné que l'on ne peut pas dire parce que vous êtes Ougandais, que l'on a de bonnes relations avec l'Ouganda et qu'apparemment il n'y a pas de problème, l'on vous renvoie en Ouganda parce que vous êtes Ougandais.

On a décidé que l'on devait plutôt étudier et entendre tous les faits que la personne avait à faire valoir et déterminer si

[*Traduction*]

I am even referring to the statements made to that effect before your committee by representatives of the High Commissioner. It is clear that the experience of European and other countries over many years presents some serious problems. Hence, our position is that it would be preferable simply to avoid the application of such a concept.

Yet, all in all, if there is no longer room for exerting some influence, it seems to me that in order to make section 48, as it stands, at the very least constitutional, the decision-makers must be able, in each case, to appreciate the substance of the idea of safe countries. They will have to ensure in any event that in each case, they will not apply a category simplistically (not to mention simple-mindedly) and assign a person to that category so that he must leave immediately. They will have to make sure in each case that all the conditions have been met.

The safety valve provided for persons already recognized as refugees in another country is an indication of what I mean by discretionary power.

We are saying that even for people who have been recognized as refugees, if they express reluctance about being returned to the country where they had taken refuge for safety reasons, we are prepared to hear each case and determine whether it has a modicum of merit.

I can say this from experience since the commission again recently decided in my favour in the case of an Iranian national who had such protection in France but felt that his protection was threatened by particular events, in view of the activities of Mr. Khomeini's government in Europe. This person was able to take advantage of the opportunity to demonstrate that the status he had in Europe presented a number of problems. He had been unable to obtain sufficient guarantees from the French authorities ragarding his safety. The process, as it currently stands, enabled this person to resubmit his claim, be accepted as a Convention refugee and receive protection.

In that sense, by the same token, in applying the idea of safe countries, I think we should stipulate that in each case, the person could adduce a number of subjective considerations and not be judged in a purely objective manner, according to a category.

I have also had the opportunity to read the decision handed down by the English House of Lords in the case of a Ugandan national, a case that Mr. Jackman has described before your committee. When one reads the decision rendered by the courts in England, one finds that this subject was discussed. It was pointed out that one could not say that because you are Ugandan, because we have good relations with Uganda and because apparently there is no problem, we are sending you back to Uganda because you are Ugandan.

They decided that instead they had to examine and hear all the facts that the person had to present and then determine

[*Text*]

l'Ouganda allait être sûre pour cette personne avant de la renvoyer.

Dans ce sens le mécanisme pourrait peut-être à certains postes frontières ou dans certaines régions du Canada être difficile à appliquer en apparence. Mais avec la pratique, avec l'établissement des normes, avec les antécédents, la notion de pays sûrs serait appliquée avec beaucoup plus de sagesse et de prudence. Elle permettrait d'éviter des erreurs qui peuvent être coûteuses dans les véritables cas de réfugiés qui ont besoin de protection.

C'est notre point de vue que d'appliquer par catégories la notion de pays sûrs, dans le lot de personnes que l'on veut et l'on va renvoyer, qui va être de l'ordre de 60 p. 100 jusqu'à 80 p. 100 et 85 p. 100 des requérants à l'heure actuelle, il y a parmi eux des gens que l'on va retourner dans des conditions où ils ne seront pas sûrs et pourraient être retournés vers un pays où leur vie pourrait être en cause. C'est à cela qu'on s'intéresse. Ils représentent un certain pourcentage de ceux que l'on va renvoyer en appliquant la notion de pays sûrs par pures catégories.

Est-ce que cela répond à votre question, sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Oui, je vous remercie.

Comme ma question a été longue et la réponse aussi, je vais céder ma place à quelqu'un d'autre.

The Chairman: Senator Hébert, we can come back to you. Senator Fairbairn?

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman. As we all know, this legislation has been brought in with the stated intention of streamlining the system, shortening the time period and, in that context, retaining the element of fairness. In your experience, and in your view, what kind of a reasonable time limit do you think, on average, there should be in this process? I would include in that the appeals; and, in that connection, perhaps you would care to comment on the whole appeal process, including leave to appeal and that kind of thing.

Me Racicot: Au sujet de l'appel, oui j'aimerais faire un commentaire. J'ai également comme avocat des réserves sur le fait que la majorité des revendicateurs devront quitter le pays. Ils n'auront à leur disposition qu'un appel sur autorisation à la Cour fédérale, qui est un appel généralement compliqué dans la pratique et pour lequel ils n'auront qu'à peu près 24 heures dans les termes pratiques pour pouvoir appeler de la décision qui serait rendue et qui pourrait les retourner vers un pays où ils sont en danger. Si l'on applique les prescriptions telles qu'elles sont prévues à l'heure actuelle. Alors, dans ce sens au niveau de cet appel sur ce type de décision, il me semble que l'appel en soi également est insuffisant. Il est insuffisant puisque nous mettrons en cause un certain nombre de personnes et nous ne respecterons pas nos prescriptions à l'égard de la Charte ou des normes internationales.

Maintenant, sur la question du cas qui serait autorité jusqu'à l'étape du minimum de fondement et qui serait autorisé ultimement jusqu'à l'Office des réfugiés, le fait qu'il y ait un appel également sur permission sur différents aspects prescrits par la loi et peut-être une restriction que dans un modèle idéal nous aurions aimé que les cas, pour être sûr de ne pas

[*Traduction*]

whether Uganda would be safe for that person before sending him back.

In that sense, the mechanism might appear to be difficult to apply at certain border points or in certain regions of Canada. But with practice, with the establishment of norms, with precedents, the concept of safe countries would be applied much more wisely and prudently. It might prevent errors that couls be costly in cases of refugees who truly need protection.

It is our view that if the group of people who are to be sent back, namely between 60 and 80 per cent or 850,100 of the claimants at the present time, is categorized according to the concept of safe countries, some of those people will be sent back to unsafe conditions, possibly to a country in which their lives will be in danger. That is what we are interested in. They make up a certain percentage of those who will be sent back if the concept of safe countries is applied using simple categories.

Does that answer your question, Senator Hébert?

Senator Hébert: Yes, thank you.

Since my question was long, as was the answer, I will step aside in favour of someone else.

La présidente: Sénateur Hébert, vous pourrez poursuivre tantôt. Sénateur Fairbairn?

Le sénateur Fairbairn: Merci madame la présidente. Comme vous le savez tous, ce projet de loi a été proposé dans le but avoué de raccourcir les délais et de rationaliser le système tout en lui-conservant son caractère équitable. Selon vous, quel délai moyen serait raisonnable pour ce genre de processus, y compris les appels? D'ailleurs, vous avez peut-être des commentaires à formuler concernant le processus d'appel, notamment les autorisations qu'il faut demander à cet égard ou encore tout autre élément.

Mr. Racicot: Yes, I would like to comment on the appeal process. As a lawyer, I also have reservations about the fact that the majority of claimants will have to leave the country. They will have open to them only appeal by leave to the Federal Court, which is, in practice, usually a complicated appeal, and they will have only about 24 hours, in practical terms, to appeal the decision, which could send them back to a country where they will be in danger—if the provisions are enforced as they now stand. So, in that sense with regard to appeals from this type of decision, it seems to me that an appeal in itself is also insufficient. It is insufficient because we will patting a number of people in danger, and we will not be complying with our obligations under the Charter or with international standards.

Now, concerning the case that would be allowed to reach the merits stage and ultimately the Office for Refugees, the fact that there is also an appeal by leave on various grounds prescribed by law and perhaps a restriction to the effect that ideally, we would have like the cases, to be sure of not making a mistake, also to have the right of appeal, for example, to a

[*Text*]

commettre d'erreur, aient le droit également d'avoir un appel, par exemple, à un organisme centralisé de révision puisque c'est également une opinion qui a été émise par le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations-Unies que d'une part, aucune personne devrait être retournée sans avoir été entendue sur le fond et que d'autre part ils ne devraient pas quitter le pays avant que leur cas n'ait été revu par un organisme quelconque d'appel ou de révision, pour être sûr que l'on ne commette pas d'erreurs.

Alors, dans un tel cas un processus qui serait à notre avis idéal ou conforme aux prescriptions de la Charte pourrait comporter une audience, au premier niveau, par des décisionnaires dans les plus brefs délais. Dans les délais d'une semaine à un mois de l'arrivée du requérant et prévoir un processus de révision qui pourrait être centralisé mais qui s'appliquerait à toutes les demandes qui pourraient être rejetées. Un tel processus est dans la pratique pourrait être réalisé concrètement dans un délai de quatre à six mois, que je considérerais raisonnable compte tenu de l'expérience que j'ai quotidiennement de côtoyer des personnes qui sont souvent dans des situations d'insécurité, qui ont des difficultés de pouvoir présenter leur demande de manière complète parce que c'est leur témoignage, en fin de compte, qui est la base de leur revendication, ils n'ont pas toujours avec eux tous les documents en provenance de leur pays qui peuvent permettre d'étoffer leur cause.

Également ils doivent comprendre certaines notions juridiques, ils doivent comprendre une mentalité, ils doivent essayer de s'acclimater à tellement de facteurs qu'un délai de quatre à six mois où on aurait entendu un cas à l'intérieur de deux étapes de manière pleine et entière ou en tout cas de manière conforme aux principes de base émis par le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations-Unies serait à la fois effectif et respecterait le «fairness».

De ma propre expérience, sénateur Fairbairn, je crois que la défaillance principale qu'a eu le processus de reconnaissance du statut des réfugiés, depuis que je fais des cas, soit depuis 1981, est celui de ne jamais avoir comporté une audition au premier niveau par des décisionnaires de manière immédiate. C'est-à-dire que le cas a été envoyé à Ottawa pour décision par un organisme centralisé. Donc, moi, comme avocat, je travaillais avec un tribunal occulte. Je n'ai jamais vu les gens qui ont jugé mes cas de réfugiés à travers toutes ces années. Or, cette de procédure avec les problèmes de nature administrative qu'elle a encourus ont entraîné des délais tel qu'effectivement dans certains dossiers j'ai eu des décisions qui ont pris trois ans, quatre ans ou cinq ans avant d'être rendues.

D'ailleurs la première décision dans un dossier en matière de réfugiés que j'ai reçue du bureau du ministre, je l'ai reçu deux ans après avoir fait mon premier cas. Dans un tel contexte je crois qu'on avait des problèmes importants.

Je suis persuadé que si nous avions eu une audition au premier niveau tout de suite, il y a un certain nombre de demandes non-fondées ou manifestement non-fondées qui n'auraient pas été reçues puisqu'avec un tribunal au premier niveau qui rend des décisions immédiates ou presque, il y a des conseillers ou des personnes qui se sont improvisées comme conseillers ou

[*Traduction*]

central review agency, since it is also the opinion of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees that, on the one had, no one should be returned without having been heard on the merits of the case and, on the other hand, they should not have to leave the country before their case is examined by some appeal or review agency, to be certain that an error is not being made.

So, in such a case, a process that would be, in our with ideal or consistent with the terms of the Charter could consist of a preliminary hearing by decision-makers at the earliest possible time—within a week to a month of the claimant's arrival—and include a centralized review process for all rejected claims. In practice, such a process could be carried out within four to six months, which is a reasonable period of time in view of my day-to-day experience in close contact with people who are often in insecure situations and who have difficulty presenting their cases infull because their claims are, in the end, based on their own testimony and they do not always have with them all the documents they need from their countries to support their cases.

In addition, they must grasp some legal consepts; they must understand a different mentality; they must try to adapt to so many factors that a period of four to six months, in which the case would have been heard, in two stages fully or, in any event, in conformity with the basic principles set out by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, would be both effective and fair.

Judging from my own experience Senator Fairbairn, I think the principal weakness in the refugee determination process, since 1981 when I started working on such cases, is that it has never included an immediate preliminary hearing by decision-makers. In other words, the case was sent to Ottawa for a ruling by a central agency. As a lowyer, then I was dealing with a hidden court. During all these years, I have never seen the people who judged my refugee cases. This procedure, with the administrative problems it has incurred, has created such long that, in fact, delays I have had cases in which the decision took three, four or five years.

The first ruling in a refugee case that I received from the Minister's office came two years after I argued my first case. Hence I think there were some serious problems.

I am convinced that if we had had a preliminary hearing immediately, a number of unfounded or obviously unfounded applications would not have been accepted since with a lower-level tribunal that makes immediate or almost immediate rulings, there are advisers or people who acted as advisers or lawyers who would never have presented an obviously unfounded application.

[*Text*]

des avocats qui n'auraient plus présenté une demande manifestement non-fondée.

Dans ma pratique d'avocat lorsque je me présente devant les tribunaux civils ou les tribunaux criminels et que je représente une cause qui n'a manifestement pas de fondement et que je me fais retourné prestement par un juge, je n'aime pas revenir devant d'autres juges ou devant cette même instance avec un cas qui n'a aucun fondement.

Dans ce sens-là donc si l'on avait eu une audience au premier niveau, on aurait certainement contribué à ce que le «backlog» ne soit pas aussi grand qu'il l'a été par le passé. Cela ne veut pas dire que nous ne serons jamais tributaires de la situation internationale et du fait donc qu'il peut arriver à certaines périodes plus de réfugiés qu'à d'autres périodes compte tenu de la situation qui prévaut dans certains pays.

Mais la principale faille qu'a connu le processus depuis son origine est le fait que nous n'avions pas eu une audience tout de suite par des décisionnaires qui auraient donné la ligne juste, qui auraient indiqué à tous les conseillers, les avocats: vous faites erreur lorsque vous allez avec tel type de demande. Se faire rabrouer par un décisionnaire dans des brefs délais incite à ce que les causes se tassent un peu et que l'on présente des cas de manière plus cohérente.

Mrs. Augenfeld: I would like to come back to the beginning of your question. We have been asking for a streamlined and shorter process for many years. This has been a concern of NGOs and practioners since I became involved in 1980, and of many people who were involved in presenting briefs on the existing law in the mid-1970s when Madam Marchand was already involved. During all those years we expressed these concerns but met with very little response. While we fully support a shorter process, we cannot sacrifice fairness and justice for efficiency. We cannot take the terrible chance of sending people away without hearing them, in order to be more efficient. This is the underpinning of what we are trying to say. We are convinced that if there were the will to do things properly, we could introduce a system that is both fair and fast. If you look at the model presented by the Toronto Refugee Affairs Council, and at other models which have been presented, they all provide access to a full hearing and a time lag that would, for example, deal with a case from beginning to end within six months. It takes resources and a will to do it. If the resources, and people who are competent to hear the cases are there, we are convinced that the system could work. However, we are being asked to sacrifice these very fundamental principles of justice in order to satisfy some means of expedience.

Back in 1980 and 1981 we were concerned about the terrible backlog. At the time the "terrible backlog" consisted of less than 1000 cases and the delays were much shorter than they

[*Traduction*]

As a lawyer, when I appear in civil or criminal court with a case that clearly has no substance and the judge throws me out of court, I do not like to appear again before other judges or in the same court with a case lacking substance.

In that sense, then, if we had had a preliminary hearing, it would certainly have helped make the backlog smaller than in the past. Which is not to say that we will never be affected by the international situation or, at certain times of the year, have to contend with the arrival of a greater number of refugees, in view of the situation in other countries.

However, the major shortcoming in the process since its inception has been the fact that a hearing has not been held immediately to enable the decision-makers to establish a clear course of action. The latter would have said to counsel and to the lawyers: look, you are wrong in going with that type of application. Being brought to order by a decision-maker as quickly as possible would have settled matters down and cases could have been presented more coherently.

Mme Augenfeld: J'aimerais revenir à la première partie de votre question. Nous prônons en effet, depuis de nombreuses années, la rationalisation du système et le raccourcissement des délais. C'est une préoccupation des ONG et des intervenants de ce secteur que j'ai remarquée à mes tout débuts dans ce domaine en 1980 et que partageaient aussi de nombreuses personnes qui ont présenté des mémoires sur la loi de l'époque, au milieu des années 1970, alors que M^me^ Marchand travaillait déjà sur ce dossier. Pendant toutes ces années, nous avons manifesté notre inquiétude à ce sujet sans toutefois susciter beaucoup de réactions. Bien que nous soyons d'accord pour raccourcir les délais, nous ne sommes pas prêts à sacrifier l'équité et la justice au profit de l'efficacité. Nous ne pouvons pas prendre le risque énorme de renvoyer des gens dans un pays sans même leur permettre d'exprimer leurs points de vue, dans le seul but de rendre le processus plus efficace. C'est sur ces principes que se fonde notre raisonnement. Nous sommes convaincus que si on voulait vraiment faire les choses comme il se doit, nous pourrions mettre sur pied un système qui soit à la fois juste et rapide. Si vous jetez un coup d'œil à la solution proposée par le *Toronto Refugee Affairs Council* et aux autres qui vous ont été présentées, vous vous rendrez compte qu'elles prévoient toutes la tenue d'une audience en bonne et due forme et des délais qui permettraient, par exemple, de procéder en six mois à l'étude complète d'un dossier. Pour ce faire, il faut toutefois des ressources et une réelle volonté d'agir. Si l'on disposait des ressources et des gens compétents pour entendre les diverses causes, nous sommes certains que le système pourrait fonctionner d'une façon satisfaisante. À l'heure actuelle toutefois, on nous demande de sacrifier le principe fondamental de la justife afin d'accélérer un peu les choses.

En 1980 et 1981, nous nous inquiétions du retard énorme accumulé dans le traitement des dossiers. À ce moment-là, ce «retard énorme» concernait moins de 1 000 dossiers et les

[*Text*]

are now. If we do not satisfy these basic principles, the process will go on and on. There will be court challenges and uncertainty for years to come. We do not want the fight. We would rather get on with the business of taking care of refugees than being involved in these ongoing hearings and court challenges. However, we will not stop until justice is served.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Racicot, est-ce que l'intervention du judiciaire aussitôt que possible n'offre pas aussi une protection accrue contre des pratiques, hélas trop courantes de certains corps policiers étrangers qui fournissent à nos corps policiers de l'information truquée et fausse au sujet de quelqu'un qui demande un statut de réfugié.

Par exemple, la pratique de la police grecque jusqu'en 1981, était de dire que toute personne qui s'opposait à quoi que ce soit que faisait la police, ou, par exemple, à des élections truquées était trotskiste. C'était une étiquette que l'on collait à tout le monde même à des gens qui étaient des conservateurs constitutionnalistes qui s'opposaient à des mouvements anticonstitutionnels. On les appelle trotskistes.

Est-ce que le judiciaire ne peut pas pallier à cela plus, disons, que l'administratif?

Me Racicot: Vous me demandez si par exemple l'intervention de deux décisionnaires . . . Est-ce à cela que vous faites référence lorsque vous faites référence à l'intervention du judiciaire comme telle?

Le sénateur Gigantès: Non, la possibilité d'appeler à la Cour de se présenter devant un juge plutôt que de faire face à des fonctionnaires de l'immigration qui souvent ont des relations professionnelles, à mon goût, un peu trop étroites avec les services de sécurité auxquels je ne fais pas confiance dans n'importe quel pays.

Me Racicot: Je comprends maintenant votre question. Je comprens la prudence et la sagesse que vous octroyez au pouvoir judiciaire d'être autonome de certaines décisions de l'État, ce sur quoi je suis d'accord avec vous. Mais dans le cas du processus qui est préparé par le projet de loi présentement, il n'y aura pas de telle intervention judiciaire dans les premières phases du processus. Alors je ne vois pas dans ce qui est proposé comme réforme les garanties que pourrait donner ou que pourrait offrir le processus judiciaire compte tenu de son indépendance eu égard au problème que vous soulevez.

Le sénateur Gigantès: N'est-ce pas là une faille de ce projet de loi?

Me Racicot: Ce que j'aimerais c'est que ce processus judiciaire puisse intervenir, si vous voulez, de manière en tout cas plus étendue quant à sa possibilité de révision que ce qui est prévu par un appel à la Cour fédérale sur permission.

Maintenant, je pense aussi par contre qu'un des aspects de la réforme qui était souhaité depuis longtemps et qui fait en partie l'objet du projet de loi, est celui de pouvoir confier les décisions relatives à la protection et au statut de réfugié malgré tout à un office qui soit de nature administrative mais qui soit spécialisé sur ces questions. Alors, bien que je reconnaisse qu'il y a de la sagesse au niveau du pouvoir judiciaire j'ai quand

[*Traduction*]

délais étaient beaucoup plus courts qu'ils ne le sont maintenant. Si nous ne respectons pas ces principes de base, la situation restera la même. On assistera à des contestations judiciaires et on vivra des années d'incertitude. Nous ne voulons pas de telles luttes. Nous préférons nous occuper des réfugiés plutôt que d'avoir à les défendre dans le cadre d'audiences et de procès qui n'en finissent plus. Cependant, nous n'arrêterons pas tant que nous n'aurons pas obtenu justice.

Senator Gigantès: Mr. Racicot, does not the quick intervention of the court ensure greater protection against acts which unfortunately we encounter all too frequently. For instance, some foreign police forces supply trumped up and false information to our police forces about a person claiming refugee status.

For example, up until 1981, the Greek police were in the habit of saying that any person who opposed the actions of the police or objected to rigged elections, for example, was a Trotskyite. It was a label that they attached to everyone, even Conservative constitutionalists who were opposed to anticonstitutional movements. They were labelled Trostkyites.

Is not the court system in a better position to deal with this matter than the government, for instance?

Mr. Racicot: Are you asking me to comment on the involvement of the two decision-makers? Is that what you're referring to when you mention judicial intervention as such?

Senator Gigantès: No, I'm talking about the opportunity of appearing before a judge instead of going before immigration officials who often are are too closely linked for my taste to security services. I do not trust the security services in all countries.

Mr. Racicot: Now I understand your question, the prudence and wisdom you ascribe to the judiciary to act independently of certain State decisions. I agree with you on this point. However, the bill now before us does not provide for judicial intervention during the initial phases of the process. Hence, I fail to see in the proposed reform any guarantees which the judicial process could give, in view of its automony as far as the matter you raise is concerned.

Senator Gigantès: Is that not one of the bill's shortcomings?

Mr. Racicot: I would like to see even broader judicial intervention and review with respect to appeals by leave to the Federal Court.

I also think, however, that one of the aspects of the reform that has been long awaited and that is covered in the bill is the power to award responsibility for making decisions concerning protection and refugee status to a commission of an administrative nature but one that nevertheless specializes in these matters. While I acknowledge the wisdom of the courts, I have sometimes noticed in trying cases in Federal Court that Fed-

[*Text*]

même constaté parfois dans l'exercice de certains de mes dossiers devant la Cour fédérale qu'il était parfois difficile aux juges de la Cour fédérale, avec tout le respect que au pour leur travail qu'ils accomplissent, il était difficile parfois pour eux de comprendre les situations complexes de certains pays .

Lorsque l'on commence à faire état exactement de la situation que vous soulevez, un gouvernement militaire dans un pays donné, les différentes tendances politiques, les mouvements sociaux etc., les juges de la Cour fédérale avaient certaines difficultés à travailler ce genre de notion comme telle et c'est pour cela que quant à nous et nous avons pleinement confiance à ce qu'un organisme administratif, qui jouit de la spécialité nécessaire, puisse appliquer de manière judicieuse dans un premier temps, les questions relatives à l'application de la Convention de Genève et la situation qui prévaut dans différents pays.

On juge à peu près 160 pays à la fois, il y a 129 pays différents, je pense, pour lesquels des ressortissants auraient revendiqué le statut de réfugié au Canada. Alors, il faut comprendre un certain nombre de situations et là on a besoin d'un organisme spécialisé. Dans ce sens, c'est une chose que l'on demande depuis longtemps.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que cet organisme spécialisé sera composé de fonctionnaires dont la carrière et la promotion dépendent du ministre?

Me Racicot: La Cour fédérale nous a dit, en tout cas, qu'avec la situation qui prévaut à l'égard de la Commission d'appel de l'immigration présentement il y a «apprehension of bias», dans un cas concret. Nous, ce que l'on prétend, c'est qu'au niveau d'un office indépendant, il est possible de créer un tel office spécialisé qui soit le plus indépendant possible.

Encore faudrait-il s'asssurer que les nominations qui y seront faites accorderont la possibilité de créer un organisme qui jouira d'un personnel qui pourrait être le plus indépendant à cet égard des considérations de nature politique et, également, qui jouiront des meilleures spécialités possibles compte tenu de ce qui est nécessaire pour juger un cas de réfugié.

Le sénateur Gigantès: Merci, maître Racicot. Merci, madame.

Senator Robertson: I would like you, with your experience, to help me better understand the elusory character that you referred to earlier, and the negative burden on the applicant to which you referred later. You were concerned about someone coming to our country and having to state his or her claim at the outside because it would be difficult to do that after the first few hours. Could you elaborate on that?

Me Racicot: Sur le caractère illusoire du recours, ce il me semble à la lecture de l'article 48 qu'un mécanisme purement formel est créé. En apparence il y aura une audition puisqu'une personne qui arrivera à la frontière va rencontrer un arbitre d'immigration, dans un premier temps, et tout de suite par la suite si une revendication a été faite il va rencontrer un membre du comité. Donc, il y a comme ouverture d'une audience et l'impression, donc, qu'il y a un mécanisme qui est prévu.

[*Traduction*]

eral Court judges—and I fully respect the work they do—sometimes have trouble understanding the complex situations in some countries.

When we start to describe in detail the situation that you raise, namely a military government in a given country, the different political trends, social movements and so forth, Federal Court judges have some trouble grasping this kind of thing. That's why we are fully confident that an administrative body with the necessary expertise can at the outset wisely consider the issues arising from the application of the Geneva Convention and the prevailing situation in different countries.

We are passing judgment on approximately 160 countries at a time. People from 129 different countries have, I believe, claimed refugee status in Canada. Hence, we must have an understanding of a number of situations and for this we need a specialized agency. We have been asking that one be set up for quite some time now.

Senator Gigantès: Will this specialized agency be composed of officials whose careers and advancement depend on the Department?

Mr. Racicot: The Federal Court has told us that in view of the present situation with regard to the Immigration Appeal Commission, a an "apprehension of bias" exists. We, on the other hand, contend that it is possible to set up a specialized body that is as independent as possible.

Of course, we would need assurances that the people appointed to this body were capable of being independent of political considerations and possessed the necessary expertise to rule on refugee cases.

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Racicot. Thank you, Madam.

Le sénateur Robertson: J'aimerais que vous m'aidiez à mieux comprendre le caractère illusoire auquel vous faisiez allusion plus tôt ainsi que le fardeau négatif qui serait imposé au requérant et auquel vous avez aussi fait allusion. Vous vous préoccupez du sort de quelqu'un qui arrive ici et qui se voit forcé de présenter sa demande dès les premières heures parce qu'il lui sera difficile de le faire après. Pourriez-vous vous expliquer davantage?

Mr. Racicot: Regarding the elusory nature of the recourse process, it would appear that section 48 creates a purely formal mechanism. A person arriving at the border must appear at a hearing before an immigration adjudicator. If the person claims refugee status, he then meets with a member of the Refugee Division. Thus, the mechanism provides for a hearing at which time an impression is made.

[*Text*]

Mais lorsque l'on regarde les conditions générales d'application de ce mécanisme et les différents points que j'ai soulevés antérieurement, il me semble que ce droit est privé de son contenu, de son essence. Nous n'aurons pas une audition pleine et entière par les deux décisionnaires puisque dans un premier temps la première question qui est posée est celle de déterminer si une demande est recevable ou non.

Le caractère recevable ou non de la demande est fondé sur certaines considérations de la provenance de la personne, sans égard à savoir si cette personne pourrait être en sécurité si elle retourne dans ce pays ou pas. C'est donc là que la personne, dès qu'elle sera assise devant deux décisionnaires, qu'il y aura une audience sur le plan formel, qu'il sera possible de lever des questions et des questionnements eu égard à la Charte notamment et à nos obligations internationales, quant à l'étendue du contenu de cette audience.

Quelle sorte de protection elle accorde si en-dedans de 24 heures ou de 72 heures de l'arrivée d'une personne, elle est amenée devant un juge et, à toutes fins pratiques, on tamponne le fait qu'elle provient d'une catégorie prescrite et qu'elle vient de tel pays, on rend une décision pratiquement, purement formelle. On aura écouté la personne. La personne aura dit de quel pays elle vient.

Mais le fait de venir de ce pays en question qui se trouve sur la liste, de manière purement formelle conduira à ce que cette personne soit retournée vers ce pays sans se questionner davantage sur le sort qui l'attendra lorsqu'elle aura quitté vers ce pays ou vers d'autres pays.

Alors, dans ce sens-là, il y a ce caractère illusoire de la procédure dans le sens qu'elle a un caractère purement formel, sans compter les autres remarques que j'ai faites. C'est-à-dire à cette personne on lui demandera de quitter possiblement, sans avoir eu l'occasion de rencontrer probablement un avocat de son choix, qui est quand même un droit assez fondamental dans notre droit.

Si son avocat de son choix n'est pas disponible, on va lui assigner un représentant ou un avocat. Alors, ce genre de décision non plus n'est pas entièrement indépendant. Il ne permet pas à la personne de pouvoir avoir la conviction sincère d'avoir présenté son cas de manière pleine et entière avec toutes les garanties possibles d'indépendance. C'est dans ce sens donc que je parle du caractère illusoire des droits en question. Cela est fonction de ma pratique.

Senator Robertson: If I came to this country as a refugee and someone had told me that I should ask for a certain lawyer, and that lawyer were not available for six months because of his workload, are you suggesting that the system should wait for the availability of that legal counsel?

Me Racicot: Dans les conditions normales et surtout si la personne par ailleurs a eu le temps de consulter l'avocat de son choix par téléphone ou en personne, il va de soi d'après moi que pour l'exercice complet d'un droit, que la personne puisse compter sur la présence de l'avocat de son choix.

Le sénateur Robertson: Vraiment?

Me Racicot: Oui.

[*Traduction*]

However, when we look at how this mechanism is applied in practical terms and at the various points I raised earlier, it seems to me that this right is without substance. We do not have a full, complete hearing involving the two decision-makers since the main question is determining whether or not a person's claim is eligible.

Eligibility depends on several factors, such as the person's country of origin, and is not based on whether that person's life might be in danger if her or she returned home. As soon as that person meets with two decision-makers, a formal hearing can be held and questions can be raised about the scope of the hearing and the Charter, particularly as regards our international obligations.

What sort of protection does the Charter afford if 24 within or 72 hours of his arrival in the country a person can be brought before a judge who focusses on the fact that he falls within a prescribed category and comes from a particular country. The decision reached is strictly official. The courts have listened to him.

He has named his country of origin, but because this country is one the ineligible list, this person will be turned back, without any further questions being asked about the fate awaiting him there or in other countries.

In that sense, the process is elusory because it is purely a formal one. The other factors I mentioned are not taken into consideration. This means that the person will be asked to leave the country, possibly without having had an opportunity to consult an attorney of his own choosing. In our legal system, the righ to counsel is a fairly basic right.

If the attorney of his choice is unavailable, he will be assigned a representative or an attorney. This kind of decision is not totally fair either, in that it does not give the person a chance to present his case fully and clearly and to enjoy a full measure of objectivity. That's what I mean by elusory. I'm speaking from experience.

Le sénateur Robertson: Voulez-vous dire que j'étais arrivée ici en tant que réfugié et que quelqu'un m'avait conseillé de retenir les services d'un certain avocat alors que celui-ci n'était pas disponible avant 10 mois en raison de sa charge de travail, le système aurait dû attendre avant de statuer sur mon sort que ce conseiller juridique soit disponible?

Mr. Racicot: Under normal circumstances and particularly if the individual has had an opportunity to consult with the attorney of his choice either by telephone or in person, it goes without saying, in my opinion, that a person must be represented by counsel to ensure full protection of his rights.

Senator Robertson: Really?

Mr. Racicot: Yes indeed.

[*Text*]

The Chairman: I would point out that it is now 10 o'clock. Do you have anything further to add?

Mrs. Augenfeld: We were told that we would have an hour, and I would point out that we did not start until 9:15.

We have some examples of cases which would have been dramatically affected by this.

The Chairman: Perhaps you would like to give us an example that bears on the argument you are making.

Mrs. Augenfeld: We have heard a lot about cases of Salvadoreans and Guatemalans in the United States. As an illustration of someone who may have less protection, I should like to present you with a case of an Ethiopian in the United States.

Recently there came to my attention a case of a gentleman in the United States who had been refused refugee status. It turned out that he had been there for quite some time and had been fighting desperately not to be sent out of the United States. However, he had two chidren in Canada, a son and a daughter in their early 20s, who had been selected in Rome by our embassy as Convention refugees. Their story and their credibility was based largely on the history of their father and uncle. In other words, the persecution, imprisonment and torture suffered by their father and uncle had made them vulnerable, had made them targets, and had given them a reasonable fear of persecution.

Our Canadian authorities in Rome accepted the argument of those two fairly young people who, themselves, had not been actively involved. The authorities accepted their case, and they were accepted as Convention refugees. They were living in Ottawa; but their father, on whose life story their case was built, was refused admission to the United States.

This is an example of the kind of case wherein we cannot assume that someone else's system is just and fair according to our standards. We have to uphold our own standards, and set our standards as an example for others, rather than reduce them to the lowest common denominator.

I believe you have heard of other cases where people have been refused admission into other countries but have been accepted here; or of cases where people have been sent back to countries; from which they were then returned to third and fourth countries and back to their country of origin. The kind of protection we are talking about would necessitate hearing fully each person's story. You cannot know what a person's story is unless you have heard it; you cannot presume anything based on the country of origin; you cannot be sure that you are making a mistake unless you have had an opportunity to hear the details.

In conclusion, we would ask this committee, in the same way that it looked at the fundamental issues in Bill C-84—bearing

[*Traduction*]

La présidente: J'aimerais vous signaler qu'il est maintenant 10 heures. Avez-vous autre chose à ajouter?

Mme Augenfeld: On nous avait dit que nous disposerions d'une heure et je voudrais vous rappeler que nous n'avons commencé qu'à 9 heure 15.

Nous pouvons vous citer des exemples de personnes qui auraient gravement souffert de cela.

La présidente: Peut-être pourriez-vous nous donner un exemple qui illustre l'argument que vous présentez.

Mme Augenfeld: Nous avons beaucoup entendu parler des Salvadoriens et des Guatémaltèques qui cherchaient à immigrer aux États-Unis. Afin de vous montrer la situation d'une personne qui peut être moins bien protégée, je voudrais vous présenter le dossier d'un Éthiopien qui lui aussi essayait d'immigrer dans ce pays.

On a récemment porté à mon attention le dossier d'un homme auquel on avait refusé le statut de réfugié aux États-Unis. Je me suis aperçue qu'il séjournait dans ce pays depuis très longtemps et qu'il s'était battu de façon désespérée pour ne pas en être expulsé. Toutefois, il avait deux enfants, un fils et une fille dans la vingtaine, qui vivaient au Canada. L'ambassade du Canada à Rome leur avait accordé le statut de réfugié au sens de la Convention. Leurs dossiers et le bien-fondé de leurs demandes étaient en grande partie fondés sur l'histoire de leur père et de leur oncle. En d'autres mots, le fait que leur père et leur oncle avaient été persécutés, emprisonnés et torturés les avait rendus vulnérables et en avait fait des victimes potentielles. Ils avaient donc raison d'avoir peur d'être persécutés.

Les autorités canadiennes en poste à Rome ont reconnu que ces arguments étaient valables même si ces deux jeunes n'avaient pas été eux-mêmes persécutés. Elles leur accordèrent donc le statut de réfugié au sens de la Convention. Ces personnes vivaient alors à Ottawa. Toutefois, leur père, dont la situation a servi à justifier le bien-fondé de leurs demandes, n'a pu être admis aux États-Unis.

Cet exemple montre bien que nous ne pouvons supposer que le système d'un autre pays est juste et équitable selon nos normes. Nous devons maintenir nos propres normes et les donner en exemple aux autres pays plutôt que de les abaisser au niveau du plus faible dénominateur commun.

Je crois que vous avez tous entendu parler de personnes qui se sont vues refuser l'entrée dans d'autres pays et qui ont été acceptées ici, ou encore de personnes qui ont été renvoyées dans un pays, ensuite refoulées dans un troisième, pays puis un quatrième, pour finalement aboutir dans leur pays d'origine. Le genre de protection que nous voudrions offrir à ces personnes suppose que l'on écoute tout ce qu'elles ont à dire. Vous ne pouvez connaître l'histoire d'une personne sans lui avoir permis de se faire entendre; vous ne pouvez rien présumer en se fondant sur son pays d'origine; vous ne pouvez pas être certains que vous ne faites pas une erreur, à moins que vous ayez eu l'occasion de prendre connaissance de tous les détails de la situation.

En conclusion, nous aimerions demander au Comité d'examiner attentivement ce que nous lui avons, proposé, de la

[*Text*]

in mind our own comments and those that you have heard across the country regarding justice and fundamental rights—to look carefully at what we have put forward.

We thank you for the opportunity to add our voices to those of others for a just process.

The Chairman: Thank you. We will take note of what you have told us today, and of your comments with respect to Bill C-84.

The next group of witnesses represent B'nai British Canada. We are pleased to welcome again Mr. David Matas. This morning Mr. Matas is accompanied by Rebecca Zucherbordt.

Mr. Matas, will you be making the presentation?

Mr. David Matas, Senior Counsel, International Affairs Institute of B'nai Brith Canada: Yes, Madam Chairman, but Ms. Zucherbrodt has a few preliminary remarks.

Ms. Rebecca Zucherbrodt, B'nai Brith Canada: Madam Chairman, the Institute for International Affairs appreciates the opportunity to express its views to the Senate committee on Bill C-55.

Mon nom est Rebecca Zucherbrodt et je suis la directricte des relations gouvernementales du B'nai Brith Canada.

B'Nai B'rith Canada, this country's senior Jewish organization, represents over 20,000 families. The institute was established in 1986 to identify and protest the abuse of human rights throughout the world. The Jewish community is particularly concerned with refugee legislation due to its tragic experience of being faced with refugee outflows of Jews fleeing Nazi Germany and the holocaust.

Je voudrais vous présenter David Matas qui est avocat sénior à l'Institut des affaires internationales et vice-président national de B'nai Brith Canada. Maître Matas se spécialise dans les lois concernant l'immigration et les réfugiés.

Mr. Matas: Madam Chairman, I have prepared a relatively long brief, and it would take me more than the time I have been allotted simply to read through it. I will summarize it.

First of all, I talk about the problem of abuse and ways to deal with it. In particular, I refer to the possibility of imposing visas for countries that generate abuse. I talk about the possibility of removing unnecessary steps in the current system and the need for family reunification. The government announced a policy of allowing over 21s to come here. That policy was announced in August and is yet to be implemented.

I then talk about the Tamil incident two summers ago and relate that to the minister's policy that was in place at the time, and which I considered to be an unnecessary policy.

I then talk about the Sikhs incident of last summer; and the point I make there is that there was an opportunity lost to draw attention to the deterrence means which exists in Europe and which led the Sikhs to come here. That was not done.

[*Traduction*]

même façon qu'il l'a fait pour les questions fondamentales liées au projet de loi C-84, c'est-à-dire en ne perdant pas de vue nos commentaires et ceux qui ont été formulés dans l'ensemble du pays en ce qui touche la justice et les droits fondamentaux.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de joindre notre voix à toutes les autres qui sont venues demander l'établissement d'un processus équitable.

La présidente: Merci. Nous prenons bonne note de ce que vous nous avez dit ici aujourd'hui ainsi que de vos commentaires concernant le projet de loi C-84

Le prochain groupe de témoins représente B'nai Brith Canada. Nous sommes heureux de souhaiter une fois de plus la bienvenueà M. David Matas. M. Matas est accompagné ce matin de M^me^ Rebecca Zucherbordt.

Allez-vous faire l'exposé vous-même, monsieur Matas?

M. David Matas, conseiller principal, Institut des affaires internationales de B'nai Brith Canada: Oui, madame la présidente, mais M^me^ Zucherbrodt aimerait formuler quelques observations préliminaires.

Mme Rebecca Zucherbrodt, B'nai Brith Canada: Madame la présidente, l'Institut des affaires internationales est bien heureux d'avoir l'occasion d'exprimer son opinion devant le Comité sénatorial examinant le projet de loi C-55.

My name is Rebecca Zucherbrodt and I am the Director of Government Relations for B'nai Brith Canada.

B'nai Brith Canada, qui est la principale organisation juive du pays, représente plus de 20,000 familles. Elle a été mise sur pied en 1986 afin de dénoncer les cas de non-respect des droits de la personne dans le monde entier. La communauté juive s'intéresse particulièrement aux lois sur les réfugiés, étant donné la tragique expérience qu'ont dû vivre les Juifs lorsqu'ils ont tenté de fuir l'Allemagne nazie et l'holocauste.

I would like to introduce David Matas who is the Senior Counsel for the International Affairs Institute and National Vice-President of B'nai Brith Canada. Mr. Matas' area of expertise is immigration and refugee law.

M. Matas: Madame la présidente, j'ai préparé un mémoire relativement long et je vois que je n'aurai pas le temps de le lire au complet. Je le résumerai donc.

J'aimerais d'abord aborder la question des abus et proposer certaines solutions. En particulier, je songe à la possiblité d'exiger des visas dans le cas des pays qui sont source d'abus. Je m'intéresse aussi à la possibilité de simplifier le système actuel et à la nécessité de réunir les membres d'une même famille. Le gouvernement a déclaré qu'il permettrait aux plus de 21 ans de venir au pays. Cette politique a été annoncée en août et n'a pas encore été mise en œuvre.

J'aborde ensuite l'incident des Tamouls survenu il y a deux étés et j'établis un lien avec la politique du ministre de l'époque, politique que je jugeais inutile.

Puis j'en viens à l'incident qui a mis en cause des Sikhs l'été dernier, et ce pour dire qu'on a perdu une belle occasion d'attirer l'attention sur les moyens de dissuasion qui existent en Europe et qui ont fait que les Sikhs se sont dirigés vers notre pays. C'est une occasion ratée.

[*Text*]

I then talk about the problem of choosing refugees from abroad and why we should allow refugees to apply from within Canada. Indeed, this is a section which I have amplified in other areas of the brief. I noticed that Senator Doyle asked a question at a previous meeting regarding why preference should be given to someone who bought an airplane ticket to come here over someone who is in a refugee camp. I have prepared, in effect, a 12-page answer to that question. I will supply this committee with copies of that text later today. There is also a shortened form of that answer in this particular submission.

I then go on to talk about the problems associated with Bill C-55, the first being the denial of access, the requirement that a person who comes from a country which the Governor in Council designates as a country that is in compliance with the Refugee Convention cannot make a refugee claim. The problem is that there is no determination by an independent body as to whether or not there is Convention compliance. There also may be a change in conditions once the Governor in Council makes a determination, and that determination procedure does not seem to reflect the unfairness in refugee determination procedures abroad, but simply problems of denial of access abroad.

Another problem with access concerns court access itself. If a person wants to go to court, that person has to get leave. According to the UNHCR, that is a violation of the Refugee Convention, which requires that a refugee shall have free access to courts of law in the territory of all contracting states.

Another problem relates to the denial of counsel. At the initial stage the government has the power to appoint a lawyer if a private lawyer is not available on immediate notice; and then, at the appeal level, the bill says that the government "must" appoint a lawyer if there is no private lawyer available on immediate notice. Obviously, a refugee claimant, if he has a government-appointed lawyer, will not feel that he will be getting independent and effective advice.

A third problem with the bill is the lack of any independent decision-maker. This has two facets, one being that adjudicators are involved in the initial determination of eligibility and credibility. I do not question the independence of the adjudicators from the department, but I question their independence from immigration considerations, because basically what they do is enforce the Immigration Act.

There is then the problem of the lack of independence of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee under the current system because of the existence of this bill. Indeed, I was involved in a recent case in which I raised this issue before the Federal Court, and the court agreed with my submission—the point being that the current bill fires officials from both the Refugee Status Advisory Committee and the Immigration Appeal Board. It cuts off their severance pay. The government says that it may reappoint some of them and, at the same time, is asking for disposition of particular

[*Traduction*]

Vient ensuite le problème du choix des réfugiés à l'étranger et des raisons pour lesquelles nous devrions permettre aux réfugiés de présenter une demande au Canada même. En fait, j'ai traité plus amplement de cette question dans d'autres parties du mémoire. Lors d'une réunion précédente, le sénateur Doyle avait demandé pourquoi on accordait la préférence aux demandeurs qui pouvaient s'acheter un billet d'avion pour venir ici, sur ceux qui vivaient dans les camps de réfugiés. J'avais noté cette question et j'ai préparé justement une réponse de 12 pages. Je distribuerai ce texte au Comité plus tard dans la journée. Le mémoire contient lui aussi un résumé de cette réponse.

J'en viens ensuite aux problèmes liés au projet de loi C-55 soit, premièrement, le refus d'accès, le fait qu'une personne qui vient d'un pays qui, selon le gouverneur en conseil, respecte la convention sur les réfugiés, ne puisse revendiquer le statut de réfugié. Le problème est qu'il n'existe aucun organisme indépendant apte à déterminer s'il y a ou non respect de la convention. De plus, les conditions pourraient changer une fois cette décision rendue par le gouverneur en conseil, et cette façon de procéder ne semble pas faire ressortir le caractère injuste des procédures de détermination du statut de réfugié, mais simplement les problèmes de refus des réfugiés à l'étranger.

Il y a aussi l'accès aux tribunaux. Si une personne veut se présenter devant un tribunal, elle doit en avoir l'autorisation. Selon le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, il s'agit là d'une violation de la Convention sur le statut des réfugiés, qui exige qu'un réfugié ait librement accès aux tribunaux dans le territoire de tout État signataire.

Il arrive aussi qu'on leur refuse les services d'un avocat. Au stade initial, le gouvernement a le pouvoir de nommer un avocat, à moins qu'un avocat privé puisse être joint immédiatement; ensuite, au stade de l'appel, le projet de loi stipule que le gouvernement «doit» nommer un avocat s'il est impossible de trouver immédiatement un avocat privé. De toute évidence, un demandeur n'aura pas l'impression, si son avocat est nommé par le gouvernement, de recevoir un avis indépendant et efficace.

En troisième lieu, le projet de loi ne prévoit aucune autorité indépendante pour prendre des décisions. Il y a deux aspects à ce problème, l'un étant que les arbitres participent à la détermination initiale de l'acceptabilité et de la crédibilité. Je ne mets pas en doute l'indépendance des arbitres par rapport au ministère, mais je conteste leur indépendance en matière d'immigration puisqu'ils sont essentiellement chargés de faire respecter la Loi sur l'immigration.

Il y a ensuite le fait que la Commission d'appel de l'immigration et le Comité consultatif sur le statut de réfugié ne soient pas indépendants dans le système actuel en raison de ce projet de loi. J'ai d'ailleurs eu récemment l'occasion de soulever cette question devant la Cour fédérale, qui a convenu que le projet de loi actuel signifie le renvoi des membres du Comité consultatif sur le statut de réfugié et de la Commission d'appel de l'Immigration. Il élimine aussi leur indemnité de départ. Le gouvernement dit qu'il peut renouveler la nomination de certains membres et, en même temps, il demande un traitement

[*Text*]

cases in a particular way. This causes a reasonable apprehension of bias or a reasonable apprehension of lack of independence.

I have a couple of general comments to make about the decision of the Federal Court on this issue; one being that I think this is a harbinger of things to come. I think this bill is filled with problems like this, and, if passed in its present form, we will see one decision like this after another. The decision in the Sethi case has caused the immigration system to grind to a halt. There are no hearings, to my knowledge, being held on refugee or deportation cases now before the board and the system is caught up in what appears to be an indefinite delay. I expect that if the bill is passed in its present form, we will see these kinds of indefinite delays one after the other as all of these various problems are brought before the board. The government has defended the bill in an attempt to speed up the refugee determination system, but I think we will see the opposite effect. The bill is so fraught with legal problems of the sort that is shown by the Sethi case that, in one situation after another, the court will be indicating that the system is a violation of the Charter, the bill or principles of administrative law. I think we will see the whole system grind to a halt until the problem is resolved one way or another.

Another general comment I would make about the problem which the Sethi case has posed is that it is important not to run the bill through now that the Federal Court has condemned it in this respect. I suppose, conceptually, one could say that the problem of the Sethi case would be resolved if the bill is passed, because the lack of independence of the present board will be resolved if that board disappears. But I think it would be flaunting principles of law and of the rule of law to proceed with this bill in its present form once the court has said that it is improper, that it is a violation of the principles of independence.

The next point I raise is the entire question of benefit of the doubt. The bill does not actually use that phrase—what it uses is "burden of proof"—but the courts have already said that when the burden of proof is on the claimant and there is any doubt, it must be resolved against the claimant. Therefore, what the bill does by putting the burden of proof on a claimant is to deny him the benefit of the doubt—which, again, is a violation of standard principles of refugee determination. That is done in a more specific way by saying that in assessing credibility, one can look at how other claims from the same country are disposed of. If somebody comes from a country with a high rejection rate, then no matter what the strength of his individual claim is, he does not have the benefit of the doubt.

A further problem is the lack of a right to appeal. First, it does not exist because there is an appeal by leave only. Secondly, it does not exist because there is no appeal on fact, but only on law or jurisdiction or error of fact made in a perverse or vicious manner. There is no appeal on fact just because the facts are wrong.

[*Traduction*]

particulier pour certains cas. On peut donc raisonnablement craindre l'emprise d'une influence ou un manque d'indépendance.

J'aimerais vous parler brièvement de la décision rendue par la Cour fédérale concernant cette question. Il s'agit là à mon avis d'un signe avant-coureur de difficultés. Je pense que ce projet de loi est truffé de problèmes semblables, et que s'il était adopté dans sa forme actuelle, les décisions de ce genre se succéderaient. La décision rendue dans l'affaire Sethi a paralysé le système de l'immigration. A ma connaissance, la Commission ne tient encore aucune audience pour examiner la statut de réfugié ou les cas d'expulsion et le retard du système s'accroît indéfiniment. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, je soupçonne que tous ces problèmes qui seront présentés à la Commission contribueront à paralyser le système. Le gouvernement défend le projet de loi pour tenter d'accélérer le processus de détermination du statut de réfugié, mais je pense que c'est l'effet contraire qui se produira. Le projet de loi renferme tellement de problèmes juridiques semblables à celui qui a été mis en évidence dans le cas Sethi que le tribunal décrètera, à chaque fois, que le système contrevient à la charte, au projet de loi ou aux principes du droit administratif. A mon avis, tout arrêtera tant que le problème ne sera pas réglé d'une façon ou d'une autre.

On voit bien aussi d'après l'affaire Sethi qu'il importe de ne pas adopter ce projet de loi maintenant puisque la Cour fédérale l'a condamné à ce qui a trait à ce point. J'imagine que, théoriquement, on pourrait alléguer que le problème soulevé par l'affaire Sethi pourrait être réglé si le projet de loi était adopté, étant donné que le manque d'indépendance de la Commission ne sera plus problématique si celle-ci disparaît. Mais ce serait là déroger aux principes du droit que d'adopter ce projet de loi dans sa forme actuelle après que le tribunal l'a jugé inapproprié, c'est-à-dire contraire aux principes d'indépendance.

Je soulève ensuite toute la question du bénéfice du doute. Ce n'est pas exactement cette expression qu'on trouve dans le projet de loi, mais plutôt celle de «fardeau de la preuve». Or, les tribunaux ont déjà décidé que lorsque le fardeau de la preuve incombait au demandeur et qu'un doute subsistait, on devait rejeter sa demande. Par conséquent, en rendant le demandeur responsable du fardeau de la preuve, on lui refuse ce bénéfice du doute ce qui, une fois de plus, déroge aux principes établis en matière de détermination du statut de réfugié. Pareillement, on va jusqu'à dire que pour évaluer la crédibilité, on peut s'inspirer de la façon dont les autres demandes provenant du même pays ont été traitées. Si quelqu'un vient d'un pays pour lequel le taux de rejet est élevé, il n'aura pas le bénéfice du doute, indépendamment du bien-fondé de sa demande personnelle.

Il faut aussi parler de l'absence d'un droit d'appel. Premièrement, ce droit n'existe pas parce que l'intéressé doit obtenir une autorisation. Deuxièmement, il est impossible d'interjeter appel par suite d'une erreur de fait; on peut uniquement le faire à l'égard d'une erreur juridique ou bien d'une erreur de fait commise de façon malicieuse. On ne peut interjeter appel d'une erreur de fait simplement parce qu'il y a eu erreur.

[*Text*]

The third problem is that access to the Supreme Court of Canada is cut off in a situation where leave is denied. The problem with that, aside from the general value of the Supreme Court of Canada, is that that court has been the only court which has been prepared to insert the Charter in relation to refugee procedures and to require oral hearings. Therefore, it appears as if the government is trying to cut off access to the court that has been granting remedies to refugees in these cases.

The final problem with appeals is the fact that the government can appeal on credibility but the claimant cannot. If the claimant is denied credibility or, at the initial stage, there is a determination that there is no credibility, then that is the end of the procedure for him and he has to leave. But if, at the initial stage, the screening stage, he is found to be credible, then the government can re-argue that issue at the full hearing. It is an unfair system when only the minister can appeal but the claimant cannot.

The next point I raise is the problem of denial of protection, which arises in a number of different ways. One is the return to a country which the Governor in Council says complies with the Convention, whether that country offers protection or not. There is a difference between offering protection and the possibility of removal, because, of course, a person could be removed to this third country and from there be removed to his country of origin. So the notion of the possibility of removal is not a satisfactory replacement for protection. If, indeed, the country the Governor in Council has determined to be a Convention country is, for some reason, a place where the person's life or freedom would be threatened, there is simply no process by which to deal with that. The bill asserts the principle that a person cannot be returned to a country where his life or freedom would be threatened, but at that point he is outside the whole process. The whole thing would be determined, presumably, administratively, without any protection of due process.

Another problem about the denial of protection is that a person must leave during an appeal or an application for leave to appeal and can only return if he is successful in his appeal. That, obviously, does not allow him to preserve his position in the interim. The final problem with the denial of protection is the existence of conditional orders. The departure notice or deportation order is made at the beginning of the process rather than at the end of it, which means that everybody will receive a deportation order or departure notice. That is simply an unfair procedure because the considerations that would lead to the possibility of a departure notice can be brought to bear at the end of the proceedings but not at the beginning.

Finally, I make the point about problems inherent in the bill process, one of which is that there is no possibility of revocation of a decision not to claim refugee status at the beginning of the proceedings. At that time, a person may not have had access to a lawyer or may not know that this is the only opportunity he has to make such a claim. The second point about the process is its whole complexity. I point out that this system is not a shorter one than the present system—it has as many or more steps to it than the system currently in place. Finally, I point out that because it has so many legal problems, it is

[*Traduction*]

En troisième lieu, nous déplorons que l'accès à la Cour suprême du Canada ne soit plus possible si l'autorisation d'interjeter appel n'est pas accordée. C'est malheureux parce que, indépendamment de la compétance générale de la Cour suprême du Canada, ce tribunal est le seul qui ait été disposé à invoquer la Charte dans les questions de traitement de revendications de réfugiés et à exiger des auditions. Il semble donc que le gouvernement essaie d'empêcher les réfugiés d'avoir recours au seul tribunal qui leur ait été utile dans de tels cas.

Les appels posent un dernier problème. En effet le gouvernement peut en appeler de la crédibilité, mais non le demandeur. Si ce dernier voit sa crédibilité contestée ou, au stade initial, si l'on détermine qu'il n'a aucune crédibilité, la procédure s'arrête là pour lui et il doit repartir. Mais si au stade initial, celui de la présélection, on le juge crédible, le gouvernement peut contester ce jugement lors de l'audience générale. Ce systàme est injuste puisque le ministre peut interjeter appel mais que le demandeur ne le peut pas.

Je soulève ensuite le problème du refus de protection, qui se manifeste de diverses façons. Il y a premièrement le renvoi dans un pays que le gouverneur en conseil juge être respectueux de la Convention, peu importe que ce pays offre une protection ou non. Il faut faire une distinction entre offrir une protection et offrir la possibilité d'un renvoi, parce qu'il est évident qu'une personne pourrait être renvoyée dans un tiers pays et, de là, dans son pays d'origine. La notion de possibilité de renvoi ne nous semble pas une façon satisfaisante de remplacer la protection. Si vraiment le pays que le gouverneur en conseil a jugé respectueux de la Convention est, pour une raison ou pour une autre, un endroit où la vie et la liberté de la personne pourraient être menacées, il n'y a pas de procédure prévue pour de tels cas. Le projet de loi formule le principe selon lequel une personne ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées, mais c'est là que s'arrête la protection. L'affaire serait réglée par des administrateurs, sans la protection de l'égalité devant la loi.

Par ailleurs, le refus de protection engendre un autre problème: le demandeur doit quitter le pays pendant l'étude de son appel ou de sa demande d'autorisation d'interjeter appel et ne peut revenir que s'il obtient gain de cause. Qui le défendra pendant son absence? Enfin, nous craignons que ce refus de protection n'entraîne l'utilisation d'ordonnances conditionnelles. L'avis d'interdiction de séjour ou l'ordonnance d'expulsion est transmis au début du processus plutôt qu'à la fin, ce qui signifie que tout le monde recevra une tel avis ou ordonnance. C'est tout simplement une procédure injuste parce que les considérations pour lesquelles on enverrait un avis d'expulsion peuvent se produire à la fin des procédures et non au début.

Enfin, je m'attaquerais aux problèmes inhérents à la procédure prévue par le projet de loi. Premièrement, il n'est pas possible de faire révoquer une décision de ne pas revendiquer le statut de réfugié au début des procédures. À ce moment-là, le demandeur peut ne pas avoir eu accès à un avocat ou peut ne pas avoir su que c'était sa seule chance de présenter une telle revendication. Deuxièmement, je déplore toute la complexité de cette façon de procéder. Je tiens à souligner que ce système n'est pas plus simple que le système actuel et qu'il comporte autant sinon plus d'étapes. Finalement, je vous souligne

[*Text*]

likely to lead to massive tie-ups while these problems are being resolved.

The amendments that we propose are, first, that there should be the removal of the eligibility screening so that all of the claimants have access to the refugee determination procedure. We also recommend that immigration adjudicators should have no part in refugee determination. The bill should state that the claimant has the benefit of the doubt. Going To continue, we say that the disposition of other cases from the country the claimant fled should not be a basis for determining credibility. The bill should not allow the return to a "Convention compliance" country unless the country undertakes to offer protection to the claimant. A decision not to claim refugee status should be revocable.

There must be an opportunity to appeal from errors of fact as well as errors of law. Appeal and access to the Federal Court Trial Division must be by right and not by leave. The claimant must be allowed to remain in Canada pending appeal—where the claim is manifestly unfounded, at least for one level of appeal, and where the claim has foundation, for all appeals. The bill should not impose government counsel on the claimant. The government should not require refugee hearings within 48 hours of arrival. The bill should not give a claimant only one day to instruct counsel to file an appeal. The deport/depart decision should be made at the end of the whole process rather than at the beginning. The present Immigration Appeal Board members and the present Refugee Status Advisory Committee members should be transferred to the new Immigration and Refugee Board.

In summation, those are the concerns we have and the changes we would like to see. That is what I would like to say by way of opening remarks, Madam Chairman.

Senator Hébert: I thank the witnesses for an interesting brief—one which, no doubt, will be helpful to our committee. I note that they have enumerated quite a list of amendments. I presume they agree that the present system is inadequate and that the key to a better system would be to shorten the refugee determination process. Am I correct?

Mr. Matas: Absolutely, senator. The present system is full of unnecessary steps that protect neither the interest of the government nor the interests of the refugee. We have a claim that is now tied up and has been sent to Ottawa. The person reading the transcript will not be the person deciding on the case—he will advise somebody else. It would be a lot simpler to make the claim directly to the person who will decide rather than to have this method involving a transcript, advice and so on. The process should be shortened, absolutely.

[*Traduction*]

qu'étant donné qu'il cause tant de problèmes juridiques, il est probable que les services seront passablement paralysés tant que ces problèmes n'auront pas été réglés.

Nous proposons donc certains amendements. Premièrement, il faudrait mettre fin à cette vérification préliminaire de l'acceptabilité afin que tous les demandeurs puissent se rendre à l'étape de la détermination du statut de réfugié. Nous recommandons également que les arbitres ne jouent aucun rôle dans ce processus. Le projet de loi devrait stipuler que le demandeur a le bénéfice du doute. Ensuite, nous pensons qu'il ne faut pas s'inspirer de la façon dont ont été réglés les cas d'autres ressortissants du pays que le demandeur a quitté pour juger de la crédibilité de ce dernier. Aux termes du projet de loi, il ne devrait pas être permis de renvoyer une personne dans un pays respectueux de la Convention, à moins que ce pays ne s'engage à offrir une protection au demandeur. Toute décision de ne pas revendiquer le statut de réfugié devrait être révocable.

Il faut donner la possibilité d'interjeter appel relativement à des erreurs de fait ainsi qu'à des erreurs de droit. La possibilité d'interjeter appel et d'être entendu par la Division de première instance de la Cour fédérale doit être accordée de droit et non en vertu d'une autorisation. Le demandeur doit être autorisé à demeurer au Canada pendant l'audition de son appel, même si sa demande est manifestement non fondée, du moins pendant le premier stade de cette étude et, si sa demande est fondée, pendant toutes les étapes du processus d'appel. Aucun avocat au service du gouvernement ne devrait être imposé aux demandeurs. Le gouvernement ne devrait pas exiger que le réfugié soit entendu dans les 48 heures qui suivent son arrivée. Il faudrait accorder plus d'une journée au demandeur pour demander à l'avocat d'interjeter appel pour lui. L'expulsion ou l'interdiction de séjour devrait être décidée à la fin du processus et non au début. Il conviendrait de transférer à la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié les membres actuels de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif sur le statut de réfugié.

Bref, tels sont les commentaires que nous voulions formuler et les changements que nous proposons. C'était la déclaration préliminaire que je voulais présenter, madame la présidente.

Le sénateur Hébert: Je remercie les témoins de cet intéressant exposé, qui sera sans aucun doute utile à notre Comité. Je note que les témoins ont dressé une liste assez longue d'amendements. Ils reconnaîtront, je présume, que le système actuel est inadéquat et que pour remédier à ses lacunes, il faudrait simplifier tout le processus de détermination du statut de réfugié. Êtes-vous d'accord?

M. Matas: Absolument, sénateur. Le système actuel comporte de nombreuses étapes inutiles qui ne protègent ni les intérêts du gouvernement ni ceux des réfugiés. Nous avons préparé une revendication que nous avons envoyée à Ottawa. La personne qui lit la transcription ne sera pas celle qui rendra une décision; elle conseillera quelqu'un d'autre. Il serait beaucoup plus simple de présenter la demande directement à la personne qui rendra la décision plutôt que de suivre cette démarche qui comporte un compte rendu, des consultations, etc. Tout processus devrait être raccourci.

[*Text*]

Senator Hébert: If all of your amendments were accepted by the government or by Parliament, eventually, to what degree would it extend the time for the determination process? How long would it take to make the refugee determination, if all of your amendments were accepted?

Mr. Matas: In this submission I have tried to remove all the problems that cause lack of fairness. The bill contains a lot of things that I think are unnecessary and totally superfluous. However, I have not gone through it and said, "Take out these steps because they take up time," because I have directed my thoughts toward the fairness concern. The problem with the bill is in its philosophical approach rather than with technical problems which could be fixed by amendment. The bill should be withdrawn and replaced by a new bill that takes a different approach. The present bill takes the approach that the way to solve the problem of abuse is to close down the system and prevent refugees from claiming refugee status.

I have made amendments to allow refugees to claim refugee status. I think you have asked a fair question, but it does not solve the problem of delay. To solve the problem of delay, instead of using the philosophical approach of closing down the system, you have to start with the principle of a fair and quick system. That is possible, but I do not think it is possible by amending this bill. The amendments would be so voluminous that it would change the bill beyond all recognition.

If we are going to have a fair and quick system, we need to start from scratch. If we have to choose—which is really what the bill forces you to do—between a fair system and and a quick system, I believe you have to choose the fair system over the quick system.

Senator Hébert: With your amendment, how long would it take to process someone? Would it take six months, or less or more?

Mr. Matas: When we are talking about speed, we are talking about abuse of people. The reason you want speed is to prevent people from coming in simply because of the incentive for delay.

Senator Hébert: It is not fair to have a system that would keep somebody waiting for ten months. Because of the lack of efficiency of our system, some Turks, who have been here in good faith for probably 11 months, are told to go back or are in the process of being told. That is not fair.

Mr. Matas: I see no reason why an original determination on a manifestly unfounded claim could not be made within a month of arrival and an appeal within two months of arrival. The whole system could be completed within three months. Therefore, you would not have an incentive to abuse.

Giving the benefit of doubt to the person concerned does not take up more time. Removing the adjudicator from the process and just making sure it is a refugee board member does not take up more time.

The only thing that would take up more time is, instead of removing the person immediately if the claim is manifestly unfounded, the person could stay for a second level appeal. So

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Si tous les amendements que vous proposez étaient acceptés par le gouvernement, ou par le Parlement, combien de temps pourrait-on consacrer de plus au processus de détermination? Combien de temps pourrait durer la détermination du statut de réfugié si tous vos amendements étaient acceptés?

M. Matas: Dans ce mémoire, j'ai essayé d'éliminer tous les problèmes qui sont sources d'injustice. Selon moi, le projet de loi renferme un grand nombre de dispositions tout à fait superflues. Toutefois, ce n'est pas le souci d'économiser du temps qui m'a guidé mais plutôt un souci de justice. C'est l'approche philosophique du projet de loi qui est en cause plutôt que des problèmes techiques qui pourraient être réglés par voie d'amendement. Il faudrait retirer ce projet et en déposer un autre qui aurait une approche différente. Le projet actuel vise à résoudre le problème de l'abus mais, ce faisant, il paralyse le système et empêche quiconque de demander le statut de réfugié.

Les amendements permettent aux réfugiés de demander le statut. Vous avez posé une bonne question, mais cela ne résoudra pas le problème des retards. Pour résoudre ce problème, au lieu d'utiliser l'approche philosphique qui consiste à arrêter le système, vous devez partir du principe qu'il faut un système juste et simple. C'est chose possible, mais je crois qu'il ne sert à rien d'amender ce projet de loi-ci. Il y aurait tant d'amendements que le projet de loi serait méconnaissable.

Pour mettre sur pied un système juste, simple, nous devons tout recommencer à zéro. Si vous devez faire un choix, puisque ce projet de loi vous force à choisir entre un système juste et un système simplifié, je crois que vous devez pencher pour la justice.

Le sénateur Hébert: Avec votre amendement, combien de temps faudrait-il pour déterminer le statut d'une personne? Six mois, moins de six mois ou plus?

M. Matas: La vitesse entraîne les abus. Si vous voulez un système simple, c'est parce que vous voulez empêcher les réfugiés de nous arriver, attirés par la possibilité de bénéficier d'une longue attente.

Le sénateur Hébert: Il n'est pas juste d'avoir un système qui ferait attendre quelqu'un pendant dix mois. A cause des lacunes de notre système, certains Turcs, qui sont ici pour de bonnes raisons depuis onze mois, se feront bientôt dire de retourner dans leur pays si ce n'est pas déjà fait. Ce n'est pas juste.

M. Matas: Je ne vois pas pourquoi la premère détermination d'une demande manifestement non fondée ne pourrait pas être faite dans le premier mois qui suit l'arrivée, ou qu'un appel ne pourrait être entendu dans les deux mois de l'arrivée. Tout pourrait être terminé en trois mois. De cette façon, vous n'encourageriez pas les abus.

Accorder le bénéfice du doute à l'intéressé ne prend pas plus de temps. Retirer l'arbitre du processus et s'assurer qu'il est membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne prend pas plus de temps.

La seule situation qui prendrait plus de temps serait le cas où, au lieu de renvoyer le demandeur immédiatement à cause d'une demande manifestement non fondée, celui-ci pouvait res-

[*Text*]

instead of being here for three days, he would be here for three months. I do not think that keeping someone here for three months for a refugee determination is so outlandishly long that it would create an incentive to abuse.

Senator Hébert: When previous witnesses appeared before us, Senator Robertson raised the point of a claimant insisting on having a lawyer who is so busy he will not be able to proceed before six months. Is that not opening the door to abuse, or is it theoretical in the sense that it would not happen in practice that a lawyer would not be ready before six months?

Mr. Matas: My understanding is that the right to counsel does not necessarily mean the right to take that particular person, who may not be available for ten years. After all, there is an interest in the administration of justice, and a person has to have a fair opportunity to choose counsel. There are reasonable delays and there are unreasonable delays. But if the delay is so unreasonable that it is unconscionable in terms of the administration of justice, then the court has the right and the power to say, "We're not going to wait that long. Get somebody else."

The problem I face with the bill is the power of the government to appoint counsel, which I say should be removed. I am not saying something should be put in its place. It just should not be there.

Senator Robertson: I would like to continue where Senator Hébert left off.

Mr. Matas, generally in the Canadian bar system, how many lawyers earn the larger part of their income from refugee and immigration cases? Is that a large number of lawyers?

Mr. Matas: How many?

Senator Robertson: Yes. Are they in the hundreds or are they in the dozens?

Mr. Matas: That is hard to say. In Winnipeg there are two lawyers in private practice and one in Legal Aid who do extensively immigration work. Obviously Winnipeg is a smaller centre. In Toronto, Montreal and Vancouver there would be more, but my guess is that, across the country, there might be approximately 100. That is a guess; there may be more.

Senator Robertson: I do not know if there are enough experienced lawyers in this field. Perhaps we should get more involved and train them in this field.

From your remarks, you tend to infer that lawyers chosen by the government would not have any experience. I suppose it may happen that there is no one available with experience because the time lag is too long. Has that happened in the past, when someone else with experience is available?

Mr. Matas: That is not my point. I am not worried about the government lawyers being inexperienced. I am prepared to assume that the government-appointed lawyers are every bit as able, experienced and qualified as lawyers in private practice.

My point is this: There are refugee claimants fleeing persecution, which is government persecution. They tend to be suspicious of government authorities. Indeed, there is a real prob-

[*Traduction*]

ter pendant le deuxième niveau d'audition de l'appel. Ainsi, au lieu d'être là trois jours, il resterait trois mois. Je ne pense pas que le fait de garder ici quelqu'un pendant trois mois pour déterminer son statut encourage vraiment les abus.

Le sénateur Hébert: Le sénateur Robertson a signalé à d'autres témoins qu'un demandeur pourrait insister pour avoir un avocat particulier qui pourrait être si occupé qu'il ne pourrait se présenter devant le tribunal avant six mois. N'est-ce pas là une porte ouverte aux abus, ou cette supposition est-elle purement irréaliste?

M. Matas: Je crois comprendre que le droit de consulter un avocat ne signifie pas nécessairement le recours aux services de cette personne, qui pourrait ne pouvoir se présenter avant dix ans. Après tout, il faut songer à la bonne administration de la justice et les demandeurs doivent avoir une chance raisonnable de choisir leur avocat. Il y a des délais raisonnables et d'autres qui ne le sont pas. Lorsque le délai est si déraisonnable qu'il entrave la bonne marche de la justice, alors le tribunal a le droit et le pouvoir de réclamer qu'on choisisse quelqu'un d'autre.

Je pense aussi qu'on devrait enlever au gouvernement le pouvoir de nommer un avocat. Je ne dis pas qu'il faudrait remplacer cette disposition. Elle ne devrait tout simplement pas exister.

Le sénateur Robertson: J'aimerais poursuivre l'idée du sénateur Hébert.

Monsieur Matas, d'une façon générale dans le système du barreau canadien, combien d'avocats tirent une large part de leurs revenus des cas de détermination du statut de réfugié et d'immigration? Cela vaut-il pour un grand nombre d'avocats?

M. Matas: Combien?

Le sénateur Robertson: Oui. Y en a-t-il des centaines ou bien des douzaines?

M. Matas: C'est difficile à dire. À Winnipeg, il y a deux avocats de la pratique privée et un de l'aide juridique qui se consacrent surtout aux question d'immigration. Évidemment, Winnipeg est un petit centre. À Toronto, Montréal et Vancouver, il doit y en avoir davantage, mais j'imagine que dans tout le pays il n'y en a qu'une centaine environ. C'est une supposition. Il peut y en avoir davantage.

Le sénateur Robertson: Je ne sais pas s'il y a des avocats suffisamment expérimentés dans ce domaine. Nous devrions peut-être intervenir et leur donner une meilleure formation.

À vous entendre, on dirait que que les avocats choisis par le gouvernement sont tout à fait inexpérimentés. Je suppose que, parfois, aucune personne ayant l'expérience nécessaire n'est disponible parce que le retard serait trop important. Cela s'est-il déjà produit alors qu'un avocat qualifié était disponible?

M. Matas: Là n'est pas la question. Je ne crois pas que les avocats du gouvernement manquent d'expérience. Je présume même que les avocats désignés par le gouvernement sont tout aussi qualifiés et expérimentés que les avocats du secteur privé.

Je tiens surtout à souligner que certains demandeurs du statut de réfugié ont peur d'être persécutés. Je parle ici de persécution par un gouvernement. Ces personnes ont tendance à se

[*Text*]

lem in getting refugee claimants to state their claims in full, particularly at the port of entry, because they have been used to the authorties being abusive in nature; they are used to authorities torturing their relatives. When they are faced with government people in front of them—a government lawyer opposing them, a government lawyer defending them, government people deciding their case—they feel suspicious of what is going on, and they are less likely to have confidence in the system. When they have a lawyer from the private bar that is not part of the government, they are more likely to have confidence in the system and more likely to give a full and complete statement of their claim.

Senator Robertson: If I were coming to Canada and had suffered that kind of difficulty in another country, I would suspect—if I were that suspicious—that the private lawyer would indirectly have been found by the government. I am not sure if I could depend on someone coming from heaven to save me. But that point aside, I have difficulty with your argument and with some of your philosophical comments. But that is something that we will not discuss today.

Mr. Matas: They are not philosophical comments. They are experiences from dealing with refugees. They are their attitudes.

Senator Robertson: I would refer to another matter that you inserted in your presentation.

At present, as I understand it, there is now only one member of the Refugee Status Advisory Committee who is independent of the minister, and that is the chairman. The chairman has a fixed term set by the Governor in Council, and everyone else is chosen by the minister. Therefore, in my humble opinion, he would not have an independent tenure and, in reality, I cannot see where this bill changes that lack of tenure or increases in any way the apprehension of the bias of RSAC. That leads me to my next question. In the Sethi case, can you point out where the court said that Bill C-55 limits the independence of an immigration and refugee board?

Mr. Matas: That was the whole nature of the decision. It said it from page 1 to page 12, from beginning to end. I should say that Sethi does not question the Immigration and Refugee Board that is set up under the bill. It questions the independence of the present committee and immigration board because of the bill.

I myself, in this submission, do not question the independence of the Immigration and Refugee Board set out in the bill. I have no problem with the tenure or type of appointment. The problem I have is that the members of the present refugee committee and the immigration board are all fired. What I say should happen is that their tenure should be continued on the new board.

Senator Robertson: Unfortunately, I do not have the bill in front of me; but there is some doubt about that in later sections of the bill. We had quite a discussion on that yesterday

[*Traduction*]

méfier des autorités gouvernementales. En effet, il est vraiment très difficile de les convaincre de formuler intégralement leurs revendications, tout particulièrement au bureau d'entrée, parce qu'elles sont habituées à ce que les autorités soient brutales et torturent des membres de leur famille. Lorsque ces personnes se retrouvent uniquement face à des représentants désignés par le gouvernement, qu'il s'agisse de l'avocat de la partie adverse ou de celui qui les défend ou encore des fonctionnaires qui décideront de leur sort, elles deviennent méfiantes et sont alors encore moins susceptibles de faire confiance au système. Lorsque leur avocat vient du secteur privé et qu'il n'est pas relié au gouvernement, elles font probablement plus confiance au système et sont prêtes à faire part de toutes leurs revendications.

Le sénateur Robertson: Si je venais au Canada après avoir éprouvé ce genre de difficulté dans un autre pays, je soupçonnerais—si j'étais méfiante à ce point—que l'avocat privé de toute façon été désigné par le gouvernement. Je ne suis pas certaine que je pourrais me fier à un sauveur qui descend du ciel. Cette question mise à part, votre exposé et certains de vos commentaires philosophiques me gênent. Nous ne discuterons toutefois pas de ces points aujourd'hui.

M. Matas: Mes commentaires ne sont pas philosophiques. Ils sont fondés sur l'expérience que j'ai acquise en travaillant avec des réfugiés. C'est le genre d'attitude qu'ils adoptent.

Le sénateur Robertson: Je fais allusion à d'autres commentaires dont vous avez émaillé votre exposé.

À l'heure actuelle, sauf erreur, un seul membre du Comité consultatif sur le statut des réfugiés (CCSR) ne relève pas du ministre, et il s'agit du président. Celui-ci est nommé pour une période déterminée par le Gouverneur en conseil, tandis que tous les autres membres sont désignés par le ministre. Par conséquent, à mon humble avis, il ne peut être vraiment indépendant. En fait, je ne vois pas en quoi le projet de loi modifie cette situation ou accentue le doute quant à l'objectivité du Comité. Ceci m'amène à ma prochaine question qui concerne le cas Sethi. À quel endroit la Cour a-t-elle déclaré que le projet de loi C-55 limitait l'indépendance de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié?

M. Matas: Toute la décision tournait autour de cette question. La Cour en parle de la page 1 à la page 12, soit du début à la fin. Je tiens à préciser que dans le cas Sethi on ne remet pas en question la Commission de l'immigration et du statut de réfugié instituée en vertu du projet de loi. On se demande plutôt si le présent comité et la Commission de l'immigration sont indépendants.

Dans mon exposé, je ne mets pas non plus en doute l'indépendance de la Commission instituée en vertu du projet de loi. La durée du mandat des titulaires et le type de nomination ne m'inquiètent pas. J'ai plutôt du mal à comprendre pourquoi tous les membres du présent comité et de la Commission de l'immigration sont démis de leurs fonctions. Selon moi, ils devraient continuer à exercer leur activité au sein de la nouvelle commission.

Le sénateur Robertson: Malheureusement, je n'ai pas le projet de loi devant les yeux. Il me semble cependant que, plus loin dans le projet de loi, d'autres articles contredisent cette

[*Text*]

afternoon with a gentleman from the university. Certainly there should be debate amongst lawyers on some of those points.

A point made yesterday regarding these issues was the independence of someone who could be fired, who could be released. I doubt very much, from reading the bill, that that would happen; but I am not sure that the independence of a board member, regardless of what was said, is under attack anymore now than before, when a term of appointment is expiring and that person, whose term of appointment is expiring next month, is hearing a case. We discussed it yesterday. There is no point in repeating the debate we had yesterday, but there are certainly different opinions on that.

Mr. Matas: There may well be, but the fact of the matter is that the Federal Court has spoken; I think we have to take that as a statement of law right now. The government may appeal and the decision may be overturned; but until that happens, one has to accept, at least legally, that there is that lack of independence.

Senator Robertson: With respect, I suppose it is not over.

Senator Fairbairn: I have a short question. Senator Robertson raised the court issue that I intended to raise.

Briefly, Mr. Matas, what would be your recommendation for an amendment to satisfy the concerns expressed in the Federal Court decision?

Mr. Matas: Again, that would be a simple amendment. It would simply be a continuation provision saying that every member of the present Immigration Appeal Board and Refugee Status Advisory Committee continue on their present appointment until it expires and become part of the new Immigration and Refugee Board. There would be a continuation provision instead of a termination provision.

Frankly, I do not see how it would be that onerous, because, in most cases the terms are short. Most of the people on the Immigration Appeal Board have two-year terms. There are some ten-year terms and some life terms, and the Refugee Status Advisory Committee chairman has a term appointment as well; but everyone else has relatively short-term appointments and can be terminated. So that would be a simple problem to resolve. Like many of the problems I mentioned, it would not take that much to do.

The Chairman: Mr. Matas, you said that there are a variety of term appointments, including a life appointment.

Mr. Matas: I believe there are some. When I argued the Sethi case, the government came forward with a whole set of statistics about the breakdown of the board. I do not think it was life—I think it was until age 75. I think there are three like that. That was my recollection. However, the information

[*Traduction*]

affirmation. Nous en avons beaucoup discuté hier après-midi avec un représentant de l'université. Les avocats devraient débattre certains de ces points entre eux.

Quelqu'un a soulevé hier la question du statut d'une personne qui peut être congédiée. En me fiant au projet de loi, je doute beaucoup que quelqu'un puisse être démis de ses fonctions de cette façon. Je ne suis pas certaine que l'indépendance d'un membre de la Commission, quoi qu'on en pense, soit plus sujette à caution maintenant qu'avant, alors qu'une nomination prend fin le mois prochain et que le titulaire de ce poste entend actuellement une cause. Nous en avons discuté hier. Il ne sert à rien de répéter ce que nous avons dit, mais laissez-moi vous signaler que les opinions à ce sujet divergent beaucoup.

M. Matas: Peut-être, mais le fait demeure que la Cour fédérale s'est prononcée. Je crois que, pour l'instant, il faut considérer cette décision comme une déclaration de droit. Le gouvernement peut interjeter appel et la décision peut être révoquée, mais jusqu'à ce que cela se produise, nous devrons accepter, du point de vue légal à tout le moins, que les membres ne sont pas très indépendants.

Le sénateur Robertson: Sauf le respect que je vous dois, je crois que nous n'avons pas fini d'en entendre parler.

Le sénateur Fairbairn: Je voudrais vous poser une question. Le sénateur Robertson a parlé d'une décision de la Cour dont j'avais moi-même l'intention de discuter.

Monsieur Matas, pouvez-vous nous dire brièvement quel amendement vous recommanderiez pour calmer les appréhensions formulées dans la décision de la Cour fédérale?

M. Matas: Il s'agirait encore une fois d'un amendement très simple. Il suffirait d'inclure une disposition prévoyant que chaque membre de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif sur le statut de réfugié termine son mandat actuel et devienne membre de la nouvelle commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il faudrait simplement adopter une disposition de prorogation au lieu d'une disposition de cessation d'emploi.

Pour être franc, je ne vois pas pourquoi cette solution serait si onéreuse parce que, dans la plupart des cas, la durée de nomination est brève. La majorité des membres de la Commission d'appel de l'immigration sont nommés pour deux ans, tandis que quelques autres le sont pour dix ans et d'autres encore à vie. Le président du CCSR est nommé pour une période déterminée, mais tous les autres membres du Comité sont nommés pour des périodes relativement courtes auxquelles on peut mettre fin. Cette solution serait donc assez simple. Comme bon nombre des problèmes dont j'ai déjà parlé, celui-ci ne serait pas difficile à régler.

La présidente: Monsieur Matas, vous venez de dire qu'il y a différentes nominations pour une période déterminée, dont une à vie.

M. Matas: Je crois qu'il y en a quelques-unes. Lorsque j'ai plaidé dans la cause Sethi, le gouvernement a présent toute une série de statistiques sur la composition de la Commission. Maintenant que j'y pense, je crois qu'il n'y avait pas de nomination à vie. Je pense plutôt que certains membres pouvaient demeurer jusqu'à l'âge de 75 ans; je pense qu'il y a trois cas de

[*Text*]

about the breakdown of the tenure of the present board members is available from the government.

The Chairman: To take the extreme ones, whatever they may be, whether their term is for life or until age 75, if it is the government's position that these appointments, for whatever reason, are too long, do you think there is a proper way for the government, in creating the new board and perhaps continuing with some of the members, to change the tenure of those longer appointments, if it felt that it were a proper thing to do?

Mr. Matas: The question is: Why are they too long? They still need the people.

The Chairman: That is not the point. For instance, as senators, we are here until we are 75—if we last that long. There are a lot of people who will say that we are here for far too long. I do not have to tell you that; it has been said on more than one occasion that the Senate should be abolished. Are you arguing that the government, if it sees fit and wants to change the Senate or abolish it, could not do so whether we are good or bad?

Mr. Matas: No; I am not arguing that. I point out that the Senate is not a court. For instance, the board of Air Canada was fired as soon as the new government took over and terms were interrupted in mid-term. There was some controversy about that, but I do not question the power of the government to do that. Although there can be a debate on policy about it, I do not think there has been any legal debate about it. But when you are dealing with a court, the considerations are different, as the Sethi case shows.

You cannot fire someone from a court and replace him with someone else simple because you want to get your people in, as opposed to those whom the previous government appointed. That imposes a lack of independence on the board, in going about it in that way. So long as the court, and the position, is needed, I see no justification for terminating the position in mid-term.

The Chairman: Would your opinion be any different if this new board to be created were, in fact, a semi-judicial board, as the present one is? Did you make the point that you felt that it should be, in any case?

Mr. Matas: I have assumed that it was, that both the present and the future board are quasi-judicial. However it does not make any difference whether the future board is or is not. The problem is with the present board. It is the present board's independence that is attacked, and it is the present board's independence that has to be dealt with.

The Chairman: Witnesses have pointed out that the new board to be created does not have the same powers; that it is not a court of record and does not have invested in it the same powers that the present board does, and therefore it is not a semi-judicial board.

[*Traduction*]

ce genre. C'est ce dont je crois me rappeler. Toutefois, on peut obtenir auprès du gouvernement des renseignements sur la durée des nominations des membres de la commission actuelle.

La présidente: Ne parlons que des cas extrêmes, quels qu'ils soient, qu'il s'agisse de nomination à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans. Si le gouvernement croit, pour une raison quelconque, que ces nominations sont trop longues, pensez-vous qu'il puisse, lors de la création de la nouvelle commission auquelle se joindront peut-être certains des membres actuels, modifier la durée de ces nominations plus longues?

M. Matas: Pourquoi ces nominations seraient-elles trop longues? Nous avons toujours besoin de membres.

La présidente: Là n'est pas la question. Par exemple, les sénateurs demeurent en place jusqu'à 75 ans—s'ils atteignent cet âge. Bien des personnes croient que c'est beaucoup trop longtemps. Je n'ai pas besoin de vous dire qu'on a déclaré à maintes reprises que le Sénat devrait être aboli. Prétendez-vous que le gouvernement, s'il considère que c'est là la meilleure solution et s'il désire modifier ou abolir le Sénat, ne pourrait le faire même si c'était une bonne chose?

M. Matas: Non. Ce n'est pas ce que je prétends. Je signale que le Sénat n'est pas un tribunal. Les membres de plusieurs conseils, comme par exemple ceux du conseil d'administration d'Air Canada, ont été remerciés dès que le nouveau gouvernement a pris le pouvoir, même si les intéressés n'avaient rempli que la moitié de son mandat.

Cela a créé une certaine controverse, mais je ne doute pas que le gouvernement ait le pouvoir d'agir ainsi. Bien qu'on pourrait débattre de cette question, je ne crois pas qu'on l'ait fait sur le plan juridique. Toutefois, comme l'indique le cas Sethi, ce n'est pas la même chose lorsque nous avons affaire à un tribunal. Vous ne pouvez congédier et remplacer un juge parce que vous désirez que ce soit un des vôtres qui siège à sa place et non quelqu'un désigné par le gouvernement précédent. En abordant la question de cette façon, nous mettons en doute l'autonomie de la Commission. Tant que le tribunal et le poste sont nécessaires, je ne vois aucune raison de mettre fin à une nomination avant la date prévue.

La présidente: Seriez-vous du même avis si la nouvelle commission était quasi-judiciaire, comme la commission actuelle? Avez-vous mentionné qu'elle devrait absolument l'être?

M. Matas: J'ai supposé que tel était le cas, c'est-à-dire que la commission actuelle, tout comme la prochaine sont et seront quasi-judiciaires. Toutefois, que la prochaine commission le soit ou non n'a aucune importance. C'est la commission actuelle qui nous intéresse. C'est l'autonomie de celle-ci qui est en jeu et dont il faut parler.

La présidente: Des témoins nous ont fait remarquer que la nouvelle commission n'aura pas les mêmes pouvoirs que l'ancienne. Ce ne sera pas une cour d'archives et elle ne sera pas investie des mêmes pouvoirs que ceux conférés à la présente commission; de plus, elle ne sera pas quasi-judiciaire.

[*Text*]

Mr. Matas: I suspect that that is one of those issues, like many others in this bill, that will have to be litigated before the courts. There are some provisions which tend to suggest that it is quasi-judicial; that it involves determined rights having hearings, calling witnesses, and so on. It does not have all of the powers of the old board, but it has many of the powers of the courts. It is similar to a court hearing; that is what a quasi-judicial proceeding is.

That is an issue that will have to be litigated. I am not sure how much hangs on it right now, but I do not think my answer to this question hangs on it. Whether it is quasi judicial or administrative, the problem of the firing of the present board remains the same.

The Chairman: Surely if, as most people have argued, decisions of the new board should be appealable as of right, then it would have to be a court of record and have the other trappings of the present board, would it not—

Mr. Matas: No.

The Chairman: —if the other argument being made is that there should be further rights of appeal given under Bill C-55?

Mr. Matas: It is conceptually possible to have an appeal as of right from an administrative tribunal that is not quasi-judicial in nature. You do not have to change the nature of the board in order to have a right of appeal. Having a right of appeal does not involve a whole set of other changes that you may not want. You can carry on with the board as an administrative board, if it is an administrative board, and still give the right of appeal.

The Chairman: Mr. Matas, you have told us that you felt that the whole bill should be thrown out and that the government should start again from another philosophical and practical point of view. That is probably the most difficult choice of all that you are putting to us. We note all of the amendments you have suggested—which, at the same time, as you have said, are so many that it would pose an almost impossible challenge to this committee to make the proper recommendations with respect to them. Can you briefly outline to us what you feel would have been the fairest and most expeditious way of making refugee determinations? In other words, there must be something that is good in this bill. If we could start at that point, can you suggest to us a fairer, more expeditious, way in which this situation could be dealt with. For instance, you have suggested that this bill contains unnecessary steps. I think that perhaps we should know about those, to begin with.

Also, there is a perception out there that lawyers could probably clog up the system by taking too much time and appealing too many unnecessary points of law or fact. Is there anything that you can suggest, within the ambit of this bill—apart from the recommendations you have already made—that will help the system and speed up the determination process of refugees?

[*Traduction*]

M. Matas: J'ai l'impression que cette question, tout comme bien d'autres soulevées par le projet de loi, devra faire l'objet d'un procès devant les tribunaux. Certaines dispositions nous laissent croire que la Commission sera quasi-judiciaire: en effet, elle pourra établir des droits, tenir des audiences, faire comparaître des témoins, et ainsi de suite. Elle ne sera pas investie de tous les pouvoirs de l'ancienne commission, mais elle aura un grand nombre des pouvoirs accordés aux tribunaux. Elle sera semblable à un tribunal d'audience, et c'est ce qu'on entend par une procédure quasi-judiciaire.

Ce point fera sûrement l'objet d'une contestation. Je ne sais pas ce qui dépend de cette question pour l'instant, mais je ne crois pas que ma réponse ait beaucoup d'importance. Que la Commission soit quasi-judiciaire ou administrative, le problème du congédiement de ses membres actuels demeure le même.

La présidente: Si, comme la plupart des gens le prétendent, les décisions de la nouvelle commission peuvent être portées en appel, il faudra absolument que celle-ci soit une cour d'archives et qu'elle ait tout l'apparat de la présente commission, n'est-ce-pas?

M. Matas: Non.

La présidente: Un autre sujet nous intéresse. Le projet de loi C-55 devrait-il prévoir un autre droit d'appel?

M. Matas: En principe, il est possible d'interjeter appel d'une décision rendue par un tribunal administratif qui n'est pas quasi-judiciaire. Pour accorder un tel droit, il n'est pas nécessaire de modifier le statut de la Commission ni d'apporter une série de changements non désirés. La Commission peut continuer d'avoir un statut administratif tout en prévoyant un droit d'appel.

La présidente: Monsieur Matas, vous nous avez dit que le projet de loi en entier devrait être mis au rancart et que le gouvernement devrait recommencer à zéro en adoptant un point de vue philosophique et pratique différent. Vous nous placez vraiment devant le choix le plus difficile qui soit. Nous avons pris note de tous les amendements que vous avez suggérés même si, d'après vous, ils sont si nombreux qu'il nous sera presque impossible de faire les recommandations appropriées à leur sujet. Pouvez-vous brièvement nous dire quelle aurait été, selon vous, la façon la plus expéditive et la plus équitable de reconnaître à quelqu'un le statut de réfugié? Autrement dit, certaines dispositions de ce projet de loi doivent bien être valables. Si nous partons de ce principe, ne pourriez-vous pas nous suggérer une façon plus juste et plus rapide de faire face à la situation. Par exemple, vous avez laissé entendre que le projet de loi prévoyait des démarches inutiles. Nous devrions peut-être commencer par discuter de ce point.

Par ailleurs, bien des gens craignent que les avocats paralysent le système en effectuant des démarches trop longues et en interjetant appel relativement à de trop nombreux points de droit ou questions inutiles. Pouvez-vous nous faire des suggestions, compte tenu de la portée du projet de loi, en plus des recommandations que vous avez déjà faites, qui seraient profitables au système et accélèreraient le processus?

[*Text*]

Mr. Matas: Yes I can, Madam Chairman. If you refer to page 28 of our brief, you will see that I talk about the bill system and point out some of the unnecessary steps. One of those steps is the initial hearing to issue a conditional deportation order. That is an unnecessary step, because it may never materialize if the person is recognized as being a refugee. It would be a great deal simpler to wait until the end of the process to see if the determination is made that the person is, in fact, not a refugee; and then make a real decision, rather than making a hypothetical decision at the very beginning which, in many cases, will never come into effect. That is one step that can be removed.

Another step that can be removed is the whole eligibility screening process which determines whether a person came from a country which is in compliance with the convention. That particular screening process should be removed.

I have no problem with a credibility screening but it should not be before an immigration adjudicator. In effect, it should be what they now call a full hearing. At the moment there are, in effect, two credibility hearings: one before the immigration adjudicator, plus one member of the board, and another before the full board, if the person gets through the first hearing. Instead of holding two credibility hearings, there should be only one. Those, then, are some of the unnecessary steps.

My own belief is that if all of these amendments were made, this bill would be a workable bill. I am not suggesting that these amendments are so voluminous that they cannot possibly be implemented. I think that these amendments could be made and the system would be workable and expeditious. The only comment I would make is that it would be a very different bill from what is now before you.

The Chairman: Yes I see. Thank you.

Senator Lewis: During the preparation of this bill, were you consulted in any way, or do you know of any other groups that might have been consulted?

Mr. Matas: Senator, I was more than consulted; I was a member of an immigration task force appointed by a previous minister that actually produced and published a report which is available to this committee. That report actually proposed a different system. I was the author of that particular volume. The government has published our proposals but has not accepted them.

Senator Lewis: Then this present bill is a lot different from what was previously proposed?

Mr. Matas: Mr. Ed Ratushny, who has also appeared before this committee, subsequently authored a second proposal, which was also contracted and published by the government; Rabbi Gunther Plaut authored a third report, which was also published by the government; and I believe that all three of those reports produced workable systems. However, the government rejected all of them. In other words, the government is not unfamiliar with our concerns. They just do not agree with them.

Senator Lewis: Thank you.

[*Traduction*]

M. Matas: Oui, madame la présidente. Si vous vous reportez à la page 28 de notre mémoire, vous verrez que j'y parle du système et de quelques-unes des démarches inutiles auxquelles vous venez de faire référence. L'audience préliminaire en vue de prononcer une expulsion conditionnelle est l'une d'entre elles, parce que la décision qu'on y prendra ne sera jamais appliquée si on reconnaît au demandeur le statut de réfugié. Il serait beaucoup plus simple d'attendre jusqu'à la fin du processus pour savoir si cette personne est reconnue comme réfugiée avant de rendre une décision définitive, au lieu de rendre une décision provisoire au tout début qui, dans bien des cas, n'entrera jamais en vigueur. Cette étape pourrait être éliminée.

On pourrait également éliminer la sélection préliminaire qui a pour but de déterminer si le demandeur vient d'un des pays visés par la Convention. Cette présélection devrait disparaître.

Le principe d'une sélection ne me gêne pas, mais je ne crois pas qu'elle doive être faite par un arbitre de l'immigration. Cela devrait plutôt avoir lieu lors d'une audience où tous les membres de la Commission seraient présents. À l'heure actuelle, il y a deux audiences: l'une devant l'arbitre de l'immigration et un membre de la Commission et l'autre devant tous les membres, si le demandeur «survit» à la sélection préliminaire. Il ne devrait y avoir qu'une seule audience. Ces étapes sont inutiles.

À mon avis, si toutes ces modifications étaient apportées, le projet de loi pourrait être efficace. Je ne prétends pas qu'en raison de leur nombre il soit impossible de les apporter. Je pense plutôt qu'il faut modifier le projet de loi de façon que le système soit utile et expéditif. Le seul commentaire que je désire ajouter, c'est que nous nous retrouverions avec un projet de loi très différent de celui que nous avons entre les mains aujourd'hui.

La présidente: Oui, je vois. Merci beaucoup.

Le sénateur Lewis: Les membres de votre groupe ont-ils été consultés lors de la rédaction de ce projet de loi? Savez-vous si d'autres groupes ont été consultés à ce sujet?

M. Matas: Sénateur, on a fait plus que me consulter. Je faisais partie d'un groupe de travail de l'immigration créé par un ministre précédent. Nous avons rédigé et publié un rapport dont le Comité peut prendre connaissance. Ce rapport proposait un système différent et je me suis occupé de cette question particulière. Le gouvernement a publié nos propositions, mais ne les a pas acceptées.

Le sénateur Lewis: Je vois. Le projet de loi actuel est donc très différent de ce qui avait été proposé à l'origine?

M. Matas: M. Ed Ratushny, qui a également comparu devant le Comité, est l'auteur d'un second document qui a aussi été commandé et publié par le gouvernement. M. Gunther Plaut a rédigé un troisième rapport, encore une fois publié par le gouvernement. Je crois que ces trois rapports présentaient des systèmes réalisables. Toutefois, le gouvernement les a tous rejetés. En d'autres termes, le gouvernement est au courant de nos inquiétudes mais il ne les partage pas.

Le sénateur Lewis: Merci.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Matas, thank you very much; thank you Ms. Zucherbrodt. Mr. Matas, you will let us have your comments with respect to the other bill, C-84, to which you referred earlier?

Mr. Matas: Yes; we will get it to you later today, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you. We will see that that is attached to the minutes of this meeting.

Honourable senators, our next witness is Mr. John Rosen from the Criminal Lawyers' Association.

Mr. John Rosen, Criminal Lawyers' Association: Madam Chairman, thank you for allowing me this opportunity to appear before your committee. I do so in the place of Paul Copeland, who is the association's appointed spokesman. Mr. Copeland appeared before this committee last fall, at which time he gave the original submission on behalf of the association along with his evidence. Unfortunately Mr. Copeland is on an extended leave of absence until sometime this spring and was unavailable to attend. I received this assignment on rather short notice.

However, I have had an opportunity briefly to read through the Senate's recommendations, the comments by the minister in the house and a summary of the minister's position. As I understand it, you wish me to address my remarks to the minister's position in the areas of search and seizure and detention.

The Chairman: That is correct.

Mr. Rosen: The association wishes to reiterate the position taken by Mr. Copeland, and some of my comments will supplement what he has said. We have some serious concerns from a criminal law standpoint about the manner in which the minister has gone about drafting legislation to meet what was perceived to be an emergency situation; namely, the arrival on Canadian shores of a boatload of people claiming refugee status. The difficulty is that by attempting to meet that particular situation, he appears to have reserved to the government or to his officers enormous powers that are inconsistent with current legislation and which may, indeed, be constitutionally invalid.

First, I will direct my remarks to the search and seizure provisions. In almost every other piece of legislation where search and seizure provisions have been provided, the purpose primarily is to permit the officers who are responsible for enforcing the act to have the power to investigate offences or alleged contraventions of that particular act. In other words, the right to search with warrant, or in some cases without a warrant, is for the purpose of enforcing the act in an investigative way. It is an investigative tool. The first problem we noticed with this legislation is that it provides for not only an investigative tool, but a tool whereby a penalty, if you will, can be imposed upon persons perceived by the authorities to be in breach of the act. I am referring specifically to the seizure or forfeiture of vehicles which, in common parlance, are vessels carrying refugees. I would like to address that heading first. Subsection 103.01(1) permits an immigration officer or a peace officer, who has reasonable and probable grounds to believe that a vehicle was used in any manner in connection

[*Traduction*]

La présidente: Monsieur Matas, je vous remercie beaucoup et je remercie également M^me^ Zucherbrodt. Monsieur Matas, allez-vous nous faire part de vos commentaires au sujet de l'autre projet de loi, le C-84, dont vous avez parlé plus tôt?

M. Matas: Oui, madame la présidente. Vous les recevrez plus tard aujourd'hui.

La présidente: Merci. Nous nous assurerons qu'ils soient annexés au compte rendu de la présente rencontre.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M. John Rosen, de la Criminal Lawyers' Association.

M. John Rosen, Criminal Lawyers' Association: Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir permis de comparaître devant le Comité. Je remplace M. Paul Copeland, qui est le porte-parole de l'association. M. Copeland a déjà comparu devant le Comité l'automne dernier. Il avait alors présenté le mémoire original au nom de l'association. Malheureusement, M. Copeland est en congé prolongé jusqu'au printemps et ne peut comparaître. On m'a prévenu que je devais le remplacer il y a peu de temps.

Toutefois, j'ai eu l'occasion de lire rapidement les recommandations du Sénat, les commentaires que le ministre a faits en Chambre et le résumé de la position adoptée par celui-ci. Si je comprends bien, vous désirez que je commente la position du ministre en ce qui a trait aux fouilles, aux saisies et aux détentions.

La présidente: C'est exact.

M. Rosen: On m'a prié de répéter les commentaires de mon collègue et d'en compléter certains. Du point de vue du droit pénal, nous émettons de sérieuses réserves sur la façon dont le ministre a fait rédiger le projet de loi pour faire face à ce qui a semblé être à l'époque une situation d'urgence, soit l'arrivée au Canada d'un bateau contenant beaucoup de personnes revendiquant le statut de réfugié. Le problème, c'est qu'en essayant de remédier à cette situation, le ministre semble avoir accordé au gouvernement et à ses fonctionnaires de vastes pouvoirs qui entrent en contradiction avec la loi actuelle et qui, en fait, pourraient être invalides sur le plan constitutionnel.

Je désire tout d'abord parler des dispositions relatives aux fouilles et aux saisies. Dans presque tous les autres documents législatifs où il en est question, les dispositions pertinentes ont principalement pour but de permettre aux fonctionnaires chargés d'appliquer la loi d'effectuer des enquêtes sur les infractions ou les infractions présumées à cette loi. Autrement dit, le droit d'effectuer une fouille avec un mandat ou, dans certains cas, sans mandat vise à appliquer la loi en vue de trouver des preuves. Il s'agit d'un instrument d'investigation. Le premier problème que nous avons rencontré avec le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui, c'est qu'il permet non seulement d'effectuer des enquêtes mais également d'infliger des peines aux personnes qui, selon les autorités, enfreignent la loi. Je fais spécifiquement allusion à la saisie ou à la confiscation de véhicules comme les navires qui transportent les réfugiés. J'aimerais débattre de ce point plus longuement. Le paragraphe 103.01(1) permet à un agent d'immigration ou à un agent de la paix ayant des motifs valables de croire qu'un véhicule a été

[*Text*]

with the contravention of sections 95.2 and 95.3, to seize the vehicle as forfeit.

Under section 103.04, such seizures can be made up to six years after the event. It says:

> No seizure may be made under section 103.01 or 103.02 more than six years after the contravention or use in respect of which the seizure is made.

That means that if a particular vessel is suspected of having been involved in a contravention of the act in, let us say, 1988 and shows up on Canadian shores carrying a cargo of some sort of manufactured product four years later, an immigration officer can seize that vessel and it is deemed forfeited because of an alleged contravention of the act. Then the person who owns the vessel can make a complaint to the minister and claim it back.

That creates another problem because, under section 103.14 of the act, the person who makes the decision, as to whether or not there has been a contravention of the act as a basis for the forfeiture, is the minister. In other words, in this particular case, one is forfeiting the vessel not as a piece of evidence but as a penalty for a contravention of the act. The person who is seizing it—namely, the minister through his agents—is then going to be the final arbiter to decide whether or not there has, in fact, been a breach of the act. None of this is predicated upon anyone actually having been convicted of an offence.

Let me refer, if I may, to a case from the Supreme Court of Canada in a different context. The case is Fleming v. The Queen reported at 1986 25 ccc, 3rd, p. 297. In that case, during the course of two searches of a particular individual pursuant to the Narcotic Control Act, a quantity of drugs, paraphenalia and cash were seized. The person who was searched was eventually charged with offences under the act. He applied for the restoration of the money seized during the search and the application was then adjourned, pending the outcome of his trial. Prior to his trial, and prior to the completion of the restoration hearing, the individual died. Letters of administration were granted to the applicant, and a person innocent of any wrongdoing—that is, the administrator—pursued the restoration application in his capacity as adminstrator.

A judge of the provincial court, under the provision of section 10 of the Narcotic Control Act, ordered the money to be restored, but the order was quashed in the Supreme Court of Ontario. He appealed to the Court of Appeal in Ontario and it was dismissed. On further appeal to the Supreme Court of Canada, it was held that the appeal should be allowed, and the order of restoration was reinstated.

Madam Justice Wilson, in delivering the reasons for upholding the original order of restoration, dealt with the statutory construction of paragraph 10(6)(a) of the Narcotic Control Act. That section provides that the application be made to a magistrate; in other words, an independent arbiter as opposed

[*Traduction*]

utilisé de quelque façon que ce soit en rapport avec la perpétration d'une infraction aux articles 95.2 ou 95.3 de saisir ce véhicule à titre de confiscation.

En vertu de l'article 103.04, ces saisies peuvent être effectuées dans les six ans suivant l'infraction. Cet article se lit comme suit:

> «Il ne peut être procédé aux saisies prévues par les articles 103.01 ou 103.02 plus de six ans après l'infraction ou l'utilisation passible de saisie.»

Ainsi, si on soupçonne un certain navire d'avoir été utilisé en rapport avec la perpétration d'une infraction, en 1988 par exemple, et si celui-ci arrive sur les côtes canadiennes quatre ans plus tard en transportant une cargaison de produits manufacturés, un agent d'immigration peut saisir le navire et celui-ci est réputé confisqué. Le propriétaire du navire peut ensuite présenter une plainte au Ministre et réclamer son navire.

Cela crée un autre problème parce que, en vertu de l'article 103.14 de la Loi, c'est le Ministre qui décide s'il y a eu ou non infraction à la Loi et si, par conséquent, la confiscation était justifiée. En d'autres mots, dans ce cas particulier, le navire est confisqué non pas pour servir d'élément de preuve, mais pour punir celui qui a enfreint la Loi. La personne qui effectue cette saisie, soit le Ministre par l'intermédiaire de ses agents, sera celui qui en bout de ligne décidera s'il y a eu ou non violation de la Loi. Et tout cela contre une personne qui n'a pas encore été jugée coupable de quoi que ce soit.

Permettez-moi de citer un cas étudié par la Cour suprême du Canada dans un contexte différent. Je veux parler de la cause de *Fleming c. La Reine* (1986) 25 C.C.C. (3d) 297 ou (1986) 1 R.C.S., 415. La personne en cause avait été fouillée à deux occasions pour avoir présumémant enfreint la Loi sur les stupéfiants; une certaine quantité de drogues, des objets reliés à la drogue et de l'argent avaient été saisis au cours de ces fouilles et la personne en question avait par la suite été accusée d'infractions en vertu de la Loi. L'accusé a présenté une demande de restitution de l'argent saisi et l'audition de sa demande a été reportée à plus tard, en attendant l'issue du procès. Toutefois, l'accusé est décédé avant d'être jugé et avant la fin de l'audition de sa demande de restitution. Des lettres d'administration ont été délivrées au requérant, soit l'administrateur de la succession, qui n'était coupable d'aucune infraction; ce dernier a repris la demande de restitution en sa qualité d'administrateur de la succession de l'accusé.

Un juge de la Cour provinciale a ordonné la restitution de l'argent saisi en vertu d'une disposition de l'article 10 de la Loi sur les stupéfiants, mais la Cour suprême de l'Ontario, a cassé son ordonnance. Le requérant en a appelé de cette décision à la Cour d'appel de l'Ontario, qui a rejeté le pourvoi. À l'occasion d'un autre appel adressé à la Cour suprême du Canada, le pourvoi a été accueilli et l'ordonnance de restitution a été rétablie.

M^me^ le juge Wilson, en donnant les raisons pour lesquelles elle maintenait l'ordonnance initiale de restitution, a traité de l'interprétation à donner à l'alinéa 10(6)*a*) de la Loi sur les stupéfiants. Cette disposition prévoit qu'une demande doit être présentée à un magistrat; en d'autres mots, à un arbitre indé-

[*Text*]

to the minister. If the magistrate is satisfied that the applicant is entitled to possession of the narcotic or other thing and that the thing so seized is not or will not be required as evidence in any proceedings under the act, he shall order the thing to be restored, provided with time limits and so forth. The conviction was in the form of a penal sanction being imposed without basis for it, and that was the way it went. By the way, they invoked not the Charter but the Bill of Rights to do it. The court said this:

> An enactment which reverses the onus of proof must do so expressly. Indeed, the Bill of Rights itself, as discussed earlier, if nothing else, requires express words in order to abrogate, abridge or infringe any of the rights and freedoms in section 2. Accordingly, if legislation permanently dispossessing a person of his or her property is properly characterized as penal, and in this case I think it is, then the procedural protections enshrined in the Bill of Rights which attend the imposition of penalties by the state should apply.

The court went on to hold this:

> In the present case not only is there no conviction but there is no express legislative grant of authority to the magistrate. Furthermore, the judicial exercise of such a preventive power in these circumstances undermines established rules of proof and procedure designed to protect the accused. It is unnecessary for the purposes of this case, to decide whether in fact an explicit legislative attempt would fall within federal competence over crime prevention. The same observations can be made about the decisions which employ the public policy approach in the absence of any proof of turpitude. Again, this seems to be an unwarranted exercise of judicial power in the form of preventive regulation of criminal behaviour contrary to both the normal operation of the *ex turpi* rule, as well as fundamental principles of our justice system. In the circumstances it would be more consistent with considerations of public policy to grant, rather than to deny, restoration.

She goes on and says:

> The second rationale is much more persuasive, namely, the fundamental justice application.

I rely upon case to attack this particular piece of legislation, and I am saying there are several problems in the way it is presently set up. First, there is a penal aspect to it, that is the forfeiture, without the necessity of a finding of guilty or some sort of conviction under the act. Second, the determination for restoration is made by the minister rather than by an independent judicial officer. The best that an applicant can do is file affidavit material. There does not seem to be a right of hearing to the minister. Therefore, the rules of fundamental justice do not apply. If the minister makes a decision, presumably a decision of fact, that there has been a contravention of

[*Traduction*]

pendant plutôt qu'au Ministre. Si le magistrat est convaincu que le requérant a droit à la possession des stupéfiants ou autres choses et que les choses ainsi saisies ne sont pas ou ne seront pas exigées comme éléments de preuve dans des procédures quelconques prises en vertu de la Loi, il doit en ordonner la restitution, sous réserve de certains délais et le reste. La condamnation était une sorte de sanction pénale imposée sans fondement, et c'est ainsi qu'on a considéré l'affaire. À ce propos, les juges n'ont pas invoqué la Charte, mais plutôt la Déclaration canadienne des droits, pour justifier leur décision. Le tribunal a déclaré ce qui suit:

> une disposition législative qui renverse le fardeau de la preuve doit le faire expressément. En réalité, la *Déclaration canadienne des droits* elle-même, comme je l'ai déjà mentionné, exige des termes exprès pour «supprimer, restreindre ou enfreindre» l'un quelconque des droits et libertés mentionnés à l'art. 2. Par conséquent, si une loi qui enlève son bien à une personne de façon permanente est à bon droit qualifiée de pénale, et en l'espèce je crois que c'est le cas, alors les garanties de procédure consacrées par la *Déclaration canadienne des droits* relativement à l'imposition de peines par l'État doivent s'appliquer.

Le tribunal a également déclaré:

> En l'espèce, non seulement il n'y a pas eu déclaration de culpabilité, mais il n'y a pas de texte législatif accordant expressément compétence au magistrat. De plus, l'exercice judiciaire d'une compétence préventive dans ces circonstances va à l'encontre des règles de preuve et de procédure reconnues qui visent à protéger l'accusé. Il est inutile pour les fins de l'espèce de décider si, en réalité, la tentative explicite de le faire en légiférant relèverait de la compétence fédérale sur la prévention du crime. On peut faire la même remarque à propos des arrêts qui ont recours à l'interprétation fondée sur l'ordre public en l'absence de toute preuve de turpitude. Cela semble également un exercice injustifié du pouvoir judiciaire sous forme de réglementation préventive de la conduite criminelle, contraire à la fois à l'application normale de la règle *ex turpi* et aux principes fondamentaux de notre système de justice. Dans les circonstances, il serait plus conforme aux considérations d'ordre public d'accorder la restitution plutôt que de la refuser.

M^me^ le juge Wilson a poursuivi en disant:

> Le second motif est beaucoup plus convainquant, soit l'application des principes fondamentaux de notre système de justice.

Je m'appuie sur cette cause pour attaquer cette mesure législative en particulier, car je prétends que sa formulation actuelle pose plusieurs problèmes. Premièrement, elle a un aspect pénal, soit la confiscation, sans qu'il soit nécessaire que quelqu'un soit reconnu coupable ou condamné d'aucune manière en vertu de la Loi. Deuxièmement, c'est le Ministre, plutôt qu'un magistrat indépendant, qui doit décider de la restitution. Le requérant ne peut, au mieux, que produire une déclaration sous serment. Il ne semble pas avoir droit à une audience devant le Ministre. Par conséquent, les principes fondamentaux de notre système de justice ne s'appliquent pas. Si

[*Text*]

the act, the best the applicant can then do is go to the Federal Court and have a trial. But what is the trial going to consist of? Upon whom does the onus lie? Once he proves possession does he also have to disprove contravention? In my respectful submission, there are serious problems with this piece of legislation from that aspect.

More fundamental than that, however, is that by inserting the seizure for forfeiture provisions in the act, you will note that they do not have to have the vessel for an evidentiary reason. It is just the seizure of a vessel. So, what it shows is that one is mixing the investigative power of search and seizure with the forfeiture power of enforcing penalty once a contravention of the act has been found.

I know that submissions were made that this is analgous to the Customs Act, where someone uses a vehicle or vessel to cross the border and smuggle goods in. In the Customs Act, one is dealing with exigible goods, where duty is payable and we are talking about money and so forth. In this particular act, that is not the consideration. What we are dealing with here is bringing people into the country or not bringing them into the country. If that is deemed to be a crime by a Parliament—which is the way the legislation is drafted—then forfeiture of cars and so forth is not to collect duty that would otherwise be payable, but it is to penalize those who participate in the contravention of the act.

Those are my submissions with respect to that aspect of it.

The Chairman: Mr. Rosen, are there not provisions in some acts whereby a vessel of some kind may be impounded—I do not know if that is the correct word. Can that only be done after a crime has been established or can you impound it pending the disposition of a possible trial?

Mr. Rosen: In almost all cases, except for this one, there is reference to the outcome of the trial, at least by implication.

You may recall, however, that the Narcotic Control Act, for example, has a further problem which has caused a lot of publicity in recent times. There was an elderly couple from the Bowmanville or Belleville area who had a motor home that they vacationed with. Unbeknown to them, somebody secreted drugs in the van. It was stopped at the border, and the owner of the van was charged with importing narcotics into Canada. He was ultimately acquitted, but because no application was brought for restoration within a certain time limit, and some other technical problems, he never got his recreation vehicle restored to him, even though he was acquitted. There has been a lot of problems there.

What here is envisaged is that in cases of seizure of a vessel without particular reference to charges ever being laid in the formal sense and going to trial, but merely the seizure having occurred, the best you can do is go to the minister who decides if a contravention of the act has occurred. Based on that, he may or may not give it back to you.

[*Traduction*]

le Ministre rend une décision, probablement une décision établissant le fait qu'il y a eu infraction à la Loi, le mieux que puisse faire un requérant est de s'adresser à la Cour fédérale et de faire entendre sa cause. Mais sur quoi portera ce procès? À qui incombera la charge de la preuve? Lorsque la personne en question a prouvé qu'elle possède le bien saisi, doit-elle également prouver qu'il n'y a pas eu infraction? À mon humble avis, cette mesure législative pose sous cet aspect de sérieux problèmes.

Toutefois, il y a autre chose de plus fondamental encore: en incluant dans la Loi des dispositions visant la confiscation de ces biens, on notera que le navire n'est pas nécessairement requis comme élément de preuve. On ne parle que de la saisie d'un navire. On mêle par conséquent le pouvoir d'effectuer des fouilles et saisies avec le pouvoir de confiscation qui constitue une sanction lorsqu'une infraction à la loi a été prouvée.

Je sais qu'on a établi des similitudes avec la Loi sur les douanes, dans le cas de personnes se servant d'un véhicule ou d'un navire pour traverser la frontière et faire entrer clandestinement des biens. Toutefois, dans la Loi sur les douanes, il s'agit de biens confiscables sur lesquels des droits de douanes doivent être payés et d'argent. Dans le cas qui nous occupe, ce n'est pas la même chose. Nous parlons de personnes qu'on amène ou qu'on n'amène pas au Canada. Si le Parlement juge que c'est un crime, et c'est en fait présenté comme tel dans la loi, la confiscation d'automobiles et d'autres véhicules ne vise pas à percevoir des droits de douane qui, autrement, seraient exigés, mais à punir ceux qui participent à une infraction à la loi.

Voilà ce que je pense de cet aspect particulier de la loi.

La présidente: Monsieur Rosen, existe-t-il dans d'autres lois des dispositions en vertu desquelles un navire peut être confisqué—je ne sais si c'est le mot exact. Est-il possible de le faire uniquement lorsqu'il y a eu déclaration de culpabilité ou peut-on procéder à une confiscation en attendant l'issue d'un procès?

M. Rosen: Dans presque tous les cas, sauf dans celui-ci, il est fait mention de l'issue d'un procès, au moins implicitement.

Rappelez-vous que la Loi sur les stupéfiants, par exemple, pose un autre problème qui a fait l'objet de beaucoup de publicité récemment. Il y avait un couple âgé de la région de Bowmanville ou de Belleville qui possédait une caravane qu'il utilisait pour ses vacances. À l'insu de ces personnes, quelqu'un a caché de la drogue dans la caravane. Elles ont été arrêtées à la frontière et accusées d'importer des stupéfiants au Canada. Elles ont finalement été acquittées mais, parce que leur demande de restitution n'avait pas été présentée dans les délais prescrits, et à cause d'autres problèmes d'ordre technique, leur caravane ne leur a jamais été restituée, même si elles ont été acquittées. Cette situation suscité une foule de problèmes.

Dans le cas qui nous occupe, étant donné qu'un navire peut être confisqué sans qu'une accusation soit officiellement portée et qu'il y ait procès, on ne peut faire mieux que de s'adresser au ministre qui décide s'il y a eu infraction à la loi. Selon sa décision, il pourra ou non le restituer.

[*Text*]

The Chairman: When you suggested a lapse of four years, that raised in my mind some interesting combinations of possibilities.

Mr. Rosen: It is actually six years.

The Chairman: It can go to six years. That vessel presumably could come back with a different captain who had not been party to the original—

Senator Lewis: A different owner also.

Mr. Rosen: A different owner.

The Chairman: It could be a different owner.

Mr. Rosen: A different set of circumstances, without knowing the history of the vessel. There are a lot of problems with that.

I can understand a situation where, as an adjunct to the penalty section, the legislation says that where a person has been convicted of an offence in relation to a vessel under his ownership or control, that vessel may be ordered subject to forfeiture as part of the penalty. Then the government agents, armed with a writ of forfeiture, can go out and look for that vessel, and everyone is on notice that the particular vessel has been ordered forfeited as part of the penalty. If it happens to leave the country and comes back again, you are then in a situation where there has, in fact, been a contravention, and perhaps persons should be well advised to find out, before they purchase a vessel, or captain a vessel, the history of the vessel. At least they would be able to check. They might even keep a registry of this sort of thing and check to see whether or not any particular vessel is on the forfeiture list. Then someone would know that immigration or custom officials in Canada are looking for it because it has been proven, beyond a reasonable doubt, to have been used in connection with an offence under the act. That is a far different cry than what is here.

The Chairman: I must admit that you have brought provisions of the act to my mind that I really had not been aware of. I assumed that the forfeiture could only occur once a conviction of the captain of the vessel had already taken place.

Mr. Rosen: In section 103.13, which basically is following the seizure of the vessel, a person applies to the minister for its return and so forth, and it says:

> Where a decision of the Minister under section 103.14 is requested pursuant to section 103.12, the Deputy Minister shall forthwith serve on the person who requested the decision written notice of the reasons for the seizure in respect of which the decision is requested.

Subsection 2 says that the person on whom the notice is served may, within 30 days, furnish further evidence. Then the next subsection says that the evidence can be by way of affadavit. So there seems to be an onus on the applicant.

[*Traduction*]

La présidente: Lorsque vous avez fait allusion à un intervalle de quatre ans, il m'est venu à l'esprit une foule de possibilités.

M. Rosen: Il s'agit en fait de six ans.

La présidente: Cela peut aller jusqu'à six ans. Il se pourrait en fait que ce navire revienne mais qu'il soit conduit par un autre capitaine qui n'aurait pas été mêlé à l'affaire en question.

Le sénateur Lewis: Le navire pourrait également appartenir à une autre personne.

M. Rosen: C'est exact.

La présidente: En effet, il pourrait s'agir d'un autre propriétaire.

M. Rosen: En effet, les circonstances pourraient être totalement différentes. Nous pourrions bien ne pas connaître l'histoire du navire. J'envisage donc beaucoup de problèmes.

Je pourrais comprendre une disposition qui prévoierait la confiscation d'un navire comme mesure de sanction lorsqu'une personne a été reconnue coupable d'une infraction liée à un navire qu'elle possède ou qu'elle contrôle. Les agents du gouvernement, munis d'un ordre de confiscation, pourraient alors chercher ce navire et publier un avis disant qu'il a été ordonné de confisquer ce navire à titre de sanction. S'il arrivait que ce navire quitte le pays et qu'il y revienne, on serait alors en mesure de prouver qu'il y a eu infraction. Les personnes qui désirent acheter ou être le capitaine d'un navire aurait eut tout intérêt à vérifier l'histoire d'un navire. À tout le moins, elles pourraient s'informer. Peut-être pourrait-on établir un registre qui permettrait de vérifier si un navire ne figure pas sur une liste de navires dont la confiscation a été ordonnée. On saurait alors que les agents de l'immigration ou des douanes du Canada recherchent un certain navire parce qu'il aurait été prouvé, hors de tout doute raisonnable, que ce navire a été utilisé relativement à une infraction en vertu de la loi. C'est une situation très différente de celle qui est prévue dans la loi.

La présidente: Je vous avoue que vous m'avez fait réfléchir à des dispositions de la loi qui m'avaient échappé. Je suppose qu'il n'y aurait confiscation que lorsqu'une condamnation a été prononcée contre le capitaine d'un navire.

M. Rosen: À l'article 103.13, qui intervient après la confiscation du navire, on dit que la personne en demande la restitution au Ministre.

> Le sous-ministre signifie sans délai par écrit à la personne qui a présenté la demande visée à l'article 103.12 un avis des motifs de la saisie à l'origine de la demande.

Le paragraphe 2 du même article prévoit que la personne visée au paragraphe (1), celle qui a reçu l'avis, dispose de trente jours à compter de la signification de l'avis pour produire tout moyen de preuve. Le paragraphe suivant énonce que les moyens de preuve peuvent être produits par déclaration sous serment. Il semble donc que la charge de la preuve incombe au requérant.

[*Text*]

Under subsection 103.14(1), the minister shall—so it is mandatory—decide, and the question is: is he exercising it in an administrative capacity or a judicial capacity—in respect of the vehicle that was seized—as to whether the vehicle was used in connection with a contravention. After making a decision, he shall forthwith serve the notice on the person. It also states that the Minister's decision is not subject to review or to being restrained, prohibited, removed, and so on, except under 103.17.

Under 103.17(1) it states:

> A person who requests a decision . . . may, within ninety days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action to the Federal Court—Trial Division in which that person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

That puts the onus on the plaintiff of proving the claim. There is no indication of whether the Federal Court is bound by the minister's finding of fact, whether it reviews it as a matter of administrative exercise, or as a sort of judicial exercise, or what the nature of the action is. All it says is that the ordinary rules of the Federal Court Act apply. That is basically it.

The Chairman: Perhaps I should point out that because of our rules and procedure here, this issue, unfortunately, is not before our committee at the moment.

Mr. Rosen: I understand that.

The Chairman: We really have to deal with our amendments as made in the Senate, and the minister's reply to them.

Mr. Rosen: I understand that, but I started at that point to demonstrate that the search and seizure provisions in the act fail to distinguish between investigatory powers and penal powers.

In our submission, the search and seizure provisions should be limited to the discovery of crime and the collection of evidence as they are in the Criminal Code, the investigative tool.

If I may, let me turn to that side of it.

The position of the association—and I can tell you that it is the position of many learned and experienced defence counsel in the province of Ontario—is that this is totally unnecessary legislation because without this legislation, the provisions of the Criminal Code would apply. Those provisions have already been upheld constitutionally to require search warrant, telewarrant and so forth.

Briefly, dealing with the minister's position, his complaint is that, "Well, we cannot get a telewarrant because, for example, in Nova Scotia, they have not set up the system." A telewarrant is not necessarily limited, in my respectfully submission,

[*Traduction*]

En vertu du paragraphe 103.14(1), il est écrit dans la version anglaise que le Ministre «shall» (doit)—il y est donc tenu de prendre une décision. La question est la suivante: Exerce-t-il son pouvoir de décision en sa qualité d'administrateur ou en sa qualité d'agent judiciaire, par rapport au véhicule confisqué, que le véhicule ait ou non été utilisé en rapport avec une infraction. Après avoir pris une décision, il en avise la personne concernée. Il est écrit également que la décision rendue par le Ministre n'est susceptible d'appel, de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues au paragraphe 103.17(1).

Quant au paragraphe 103.17(1), il porte:

> Toute personne qui a demandé que soit rendue une décision . . . peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de cette décision, en appeler par voie d'action devant la Division de première instance de la Cour fédérale, à titre de demandeur, le Ministre étant le défendeur.

C'est donc le plaignant qui doit prouver le bien-fondé de sa demande. Rien n'indique que la Cour fédérale soit liée par les preuves établies par le Ministre, que son examen ait un caractère administratif ou judiciaire, et il n'est pas dit non plus de quelle nature sont les poursuites. La seule chose qui est dite est que les règles de la Cour fédérale s'appliquent.

La présidente: Je devrais peut-être vous faire remarquer, monsieur Rosen, qu'étant données les règles et la procédure que nous suivons, notre Comité, malheureusement, n'étudie pas cette question en ce moment.

M. Rosen: Je comprends.

La présidente: Nous devons nous en tenir aux amendements faits par le Sénat et à la réponse du Ministre à ces amendements.

M. Rosen: Je comprends cela; je voulais montrer en abordant cette question, que les dispositions de la Loi relatives aux fouilles et aux saisies ne font pas de distinction entre des pouvoirs d'enquête et des pouvoirs de sanction.

À notre avis, les dispositions relatives aux fouilles et aux saisies devraient être restreintes à l'établissement de l'infraction et au rassemblement des éléments de preuve, c'est-à-dire aux éléments d'enquête, comme c'est le cas dans le Code criminel.

Si vous me le permettez, j'aborderai cet aspect de la question.

La position de l'Association—et je peux vous dire qu'il s'agit d'une position adoptée par un grand nombre d'avocats de la défense de l'Ontario qui sont bien informés et qui ont beaucoup d'expérience—est qu'il s'agit d'une législation tout à fait inutile parce que, même sans cette mesure législative, les dispositions du Code criminel s'appliqueraient à ce type de situation. Ces dispositions ont déjà été reconnues d'un point de vue constitutionnel, comme exigeant un mandat de perquisition ou un télémandat.

Bref, le Ministre soutient qu'il ne pourrait pas recourir à un télémandat en Nouvelle-Écosse, par exemple, car ce système n'y est pas établi. À mon humble avis, il n'est pas nécessaire de recourir à un juge de paix de la ville la plus rapprochée pour

[*Text*]

to the local justice of the peace in the nearest town to which the event is occurring. Because of the interprovincial provisions, and so forth, within the code, I submit to you that telewarrants can be given on reasonable and probable cause by virtually anyone. If you want to designate someone, give him an 800 number and he can call a justice of the peace in Ottawa. In my respectful submission, that is not a valid argument against implementing the Criminal Code provisions.

More importantly, I would remind the committee that Deputy Commissioner Bélanger, when he appeared back in August of 1987 was specifically asked—

The Chairman: That was before the legislative committee in the other place, was it not?

Mr. Rosen: Yes.

Senator Lewis: Deputy Commissioner of the RCMP?

Mr. Rosen: Yes, of the RCMP. Under an agreement with the Department of Immigration the RCMP has a memorandum of understanding where they assist in the investigation of offences under the Immigration Act. Mr. Marchi specifically asked whether or not they enter buildings, and so forth, with warrants. The question is:

> But I understand under the legislation now in order to enter buildings you would have to obtain warrants, would you not?

The answer was:

> Yes, sir, by way of the provisions of the Criminal Code, because at the moment there are no search and seizure provisions under the Immigration Act.

He then went on to say:

> In general, right now we are satisfied with the provisions of the code with respect to the securing of search warrants: under normal circumstances appearing before a judicial authority and providing sufficient grounds, and in more pressing circumstances the use of telewarrants. We are satisfied with that procedure.

He was then asked when he could see where immigration officers would need special powers. He said:

> I could imagine a scenario where you are dealing with being several miles offshore and about to take enforcement action, and where the provision of having to execute a warrantless search would be a requirement, perhaps in terms of saving lives or preventing destruction of exhibits. From my reading of the proposed bill, these provisions are very likely identical to the provisions now currently existing under the Customs Act, which I believe became law only last year.

Whether he is right or wrong—I think it was in the committee's report to the house—the customs bill was drafted before Hunter and Southam was decided and then came into force and it has not been fully affected.

[*Traduction*]

obtenir un télémandat. Étant donné les dispositions interprovinciales et d'autres prévues dans le Code, je pense que des télémandats peuvent être émis par à peu près n'importe qui lorsque les motifs invoqués sont raisonnables et vraisemblables. La personne désignée pourrait composer un numéro 800 et appeler un juge de paix à Ottawa. Je ne pense pas par conséquent qu'il s'agisse d'un argument valable pour ne pas appliquer les dispositions du Code criminel.

Fait encore plus important, je rappelle au Comité qu'on a justement demandé au sous-commissaire Bélanger, lorsqu'il a comparu en août 1987 . . .

La présidente: Devant le Comité législatif de la Chambre, n'est-ce-pas?

M. Rosen: Oui.

Le sénateur Lewis: Le sous-commissaire de la GRC?

M. Rosen: Oui, de la GRC. En vertu d'un protocole d'entente conclu entre la GRC et le ministère de l'Immigration, la GRC vient en aide au Ministère lorsqu'il y a enquête sur une présumée violation de la Loi sur l'immigration. M. Marchi a justement demandé si oui ou non les agents pénétraient dans les immeubles munis de mandats. Il a en fait demandé:

> Si je comprends bien, il nous faut en vertu de la loi actuelle, obtenir un mandat pour pénétrer dans des immeubles, n'est-ce-pas?

Et la répose a été la suivante:

> Oui monsieur, en vertu des dispositions du Code criminel, parce que la Loi sur l'immigration ne contient aucune disposition relative aux fouilles et aux saisies.

Il a par la suite ajouté:

> En général, actuellement, les dispositions du Code sont suffisantes pour obtenir un mandat de fouilles: dans des circonstances ordinaires, il suffit de se présenter devant une autorité judiciaire et de fournir des motifs raisonnables et, dans des circonstances plus urgentes, nous recourons aux télémandats. Cette procédure est satisfaisante.

On lui a ensuite demandé dans quelles circonstances, à son avis, les agents de l'immigration auraient besoin de pouvoirs spéciaux. Il a répondu:

> Je peux imaginer le scénario suivant: s'il fallait, par exemple, prendre des mesures pour faire appliquer la loi, afin soit de sauver des vies soit de prévenir la destruction d'éléments de preuve, au moment où les agents d'immigration se trouvent à plusieurs milles des côtes, sans mandat de perquisition. Après avoir lu le projet de loi, ces dispositions me paraissent à peu près identiques à celles qui figurent actuellement dans la Loi sur les douanes qui, si je me souviens bien, est entrée en vigueur seulement l'année dernière.

Qu'il ait tort ou raison—je pense que c'était dans le rapport de votre Comité à la Chambre—la Loi sur les douanes a été rédigée avant qu'une décision soit rendue dans la cause *Hunter* et *Southam*, puis elle est entrée en vigueur, mais elle n'a jamais été utilisée.

[*Text*]

He is talking about a situation where one is entering not a building an office, or something fixed, if you will, and not where a reasonable expectation of privacy exists, but where a vessel that is capable of moving away from a particular location has been found and the authorities have reasonable and probable grounds to believe that there is evidence on board, or that a crime is being committed and they want to go aboard. That is an exception to the general rule which is not recognized in this legislation. This legislation, under section 103.02 and following, is designed to give immigration officers the right to a warrantless search. In my submission, it is done in such a way as to obscure that primary purpose by putting in provisions for search warrants.

Let me explain that. In another part of this act there is a corresponding amendment to the Criminal Code which puts these section 95 offences on the list of offences for authorizations to intercept wiretap communications. Now that is a form of search and seizure. The minister said, "Well, in wiretap cases we are perfectly satsified with the provisions of the Criminal Code; all we will do is add these offences here to the Criminal Code and they can get an authorization from a judge to go out and do it." What he has done now is said, "All right, now; with respect to search and seizure physically, where you need a warrant, we will use the Criminal Code." Section 103.02(1) states:

> A justice of the peace who is satisfied by information on oath in the form set out as Form 1 in Part XXV of the *Criminal Code*, modified according to the cricumstances, . . .

Which is really unnecessary . . .

> —that there are reasonable grounds to believe that there may be found in a building, receptacle or place
>
> (*a*) any vehicle that was used in any manner in connection with a contravention . . .

In other words, he is using that for finding this vehicle—the forfeiture that I mentioned before—and:

> (*b*) any thing that there are reasonable grounds to believe will afford evidence in respect of contravention . . .
>
> may at any time issue a warrant under the justice's hand authorizing an immigration officer or peace officer to search the building, receptacle or place for any such vehicle or thing and to seize the vehicle or thing.

What is the necessity of that section when you compare it to the current legislation under section 443 of the Criminal Code, which states:

> A justice who is satisfied by information upon oath in Form 1,—

So far it is identical. It goes on to state:

> that there is reasonable ground to believe that there is in a building, receptacle or place—

[*Traduction*]

Il ne parlait pas de pénétrer dans un immeuble ou dans autre chose de fixe, si vous voulez, ni dans un endroit où on s'attend à ce que la vie privée soit respectée, mais sur un navire capable de se déplacer et sur lequel les autorités ont de bonnes raisons de croire qu'il existe des éléments de preuves ou qu'un crime est perpétré. Il s'agit d'une situation exceptionnelle que cette loi ne la reconnaît pas comme telle. L'article 103.02 est conçu en fait pour donner aux agents d'immigration le droit d'effectuer des fouilles sans mandat et, à mon avis, cela est fait d'une manière détournée.

Permettez-moi de m'expliquer. Dans une autre partie de cette loi, un amendement est apporté au Code criminel afin d'inclure les infractions prévues à l'article 95 de cette loi à la liste des infractions pour lesquelles l'écoute électronique est autorisée. Il s'agit en fait d'un type de fouille et de saisie. Le ministre a déclaré: «Dans les cas d'écoute électronique, les dispositions du Code criminel sont tout à fait satisfaisantes; nous n'aurons qu'à ajouter ces infractions à celles prévues dans le Code criminel et les agents pourront obtenir une autorisation d'un juge pour effectuer ces fouilles et ces saisies». En fait, dans les cas de fouilles et de saisies où il est nécessaire d'avoir un mandat, il n'ont qu'à utiliser le Code criminel. Le paragraphe 103.02(1) dit:

> Le juge de paix peut, s'il est convaincu, par une dénonciation faite sous serment suivant la formule 1 de la partie XXV du Code criminel, adaptée aux circonstances, . . .

ce qui est vraiment inutile . . .

> . . . qu'il existe des motifs valables de croire à la présence, dans un bâtiment, un emplacement ou autre lieu:
>
> (a) soit d'un véhicule qui a été utilisé, de quelque façon que ce soit, en rapport avec la perpétration d'une infraction . . .

En d'autres mots, il utilise cette disposition pour trouver ce véhicule—la confiscation à laquelle j'ai fait allusion plus tôt—, et la disposition de la loi continue en ces termes:

> (b) soit de tous objets ou documents dont il y a des motifs valables de croire qu'ils peuvent servir de moyen de preuve d'une infraction . . .
>
> décerner à tout moment un mandat sous son seing autorisant l'agent d'immigration ou l'agent de la paix à perquisitionner dans le lieu en vue de rechercher le véhicule, les objets ou les documents et de les saisir.

Pourquoi cet article est-il nécessaire, en particulier si on le compare à l'article 443 du Code criminel, où il est écrit:

> Un juge de paix qui est convaincu, à la suite d'une dénonciation faite sous serment suivant la formule 1,

Jusqu'à maintenant, c'est identique. Et l'article poursuit en ces termes:

> qu'il existe un motif raisonnable pour croire que, dans un bâtiment, contenant ou lieu, se trouve . . .

[*Text*]

So it is identical. It goes on to state:

> (a) anything upon or in respect of which any offence against this Act has been or is suspected to have been committed,
>
> (b) anything that there is reasonable ground to believe will afford evidence with respect of the commission of an offence against this Act, or
>
> (c) anything that there is reasonable ground to believe is intended to be used for the purpose of committing any offence against the person for which a person may be arrested without warrant,
>
> may at any time issue a warrant under his hands authorizing a person . . . to search—

The terms are virtually identical, so it is a redundant section.

What is the purpose, though, of putting it there? The purpose is to say, "Well, that is the situation with a warrant, but we will create an exception: the warrantless search. You then skip down to subsection (5), which is the bone of contention, because they could not offer legislation for warrantless searches without first having a provision for authorized searches. It states:

> (5) An immigration officer or a peace officer may exercise any of the powers referred to in subsection (1)—

Which is to enter any building, receptacle or place. It is not limited to vessels on the high seas or cars driving across the border, but anywhere. It goes on to state:

> —without a warrant if the conditions for obtaining the warrant exist but by reason of exigent circumstances it would not be practical to obtain the warrant.

No reference is made to telewarrants and so forth. Subsection (6) states:

> .."exigent circumstances" include circumstances in which the delay necessary to obtain a warrant under subsection (1) would result in danger to human life or safety or the loss or destruction of anything liable to seizure.

The answer to this, found somewhere either in the minister's comments in the house or in the summary that I received, is that, "Well, let us suppose that you have a boat full of refugees out there on the high seas and we think that they are being mistreated, or are starving and they can't get in, or something, and we want to go on there?" Well, you do not need a search warrant to board that ship. If you have reasonable and probable grounds to believe that an offence against the act is being committed in Canadian territory, then you have the power to arrest and to go on that ship for the purpose of arrest. Any search carried out incidental to arrest is authorized as a warrantless search. The cases are clear that a search incidental to arrest is authorized; you do not need a warrant.

[*Traduction*]

C'est donc identique. Et il est écrit ensuite:

> (*a*) une chose à l'égard de laquelle une infraction à la présente loi, ou à toute autre loi du Parlement, a été commise ou est soupçonnée avoir été commise,
>
> (b) Une chose qui, pour un motif raisonnable, porte à croire qu'elle fournira une preuve touchant la perpétration d'une infraction à la présente loi, ou
>
> (*c*) toute chose qui, pour un motif raisonnable, porte à croire qu'elle est destinée à servir aux fins de la perpétration d'une infraction contre la personne, pour laquelle un individu peut être arrêté sans mandat,
>
> peut, à tout moment, lancer un mandat sous son seing, autorisant une personne . . . à faire une perquisition.

Cette formulation est presque identique; l'article est donc superflu.

Mais pourquoi l'avoir incluse? Simplement pour distinguer les perquisitions avec mandat, des cas d'exception: les perquisitions sans mandat. Reportez-vous ensuite au paragraphe 5. En effet, il n'était pas possible de prévoir une disposition sur les perquisitions sans mandat sans d'abord prévoir une disposition définissant les perquisitions autorisées. Cet article dispose que:

> (5) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix peut exercer sans mandat les pouvoirs visés au paragraphe (1) . . .

C'est-à-dire entrer dans un bâtiment, un emplacement ou un autre lieu. Cela ne se limite ni aux navires en haute mer, ni aux voitures qui traversent la frontière. L'article ajoute:

> . . . sans mandat . . . lorsque l'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention du mandat, sous réserve que les conditions de délivrance de celui-ci soient réunies.

On ne fait aucune allusion aux télémandats ou aux autres instruments de ce genre. Le paragraphe (6) dispose que:

> «. . . » il y a notamment urgence dans les cas où le délai d'obtention du mandat risquerait de mettre en danger des personnes ou provoquerait la perte ou la destruction d'objets saisissables.

Ce cas d'exception est justifié dans les déclarations du ministre à la Chambre ou dans le résumé que j'ai ici en mains, qui dit ceci: «Supposons qu'il y ait, en haute mer, un navire plein de réfugiés qui, selon toute vraisemblance, sont en train d'être maltraités ou de mourir de faim et qui ne peuvent entrer au Canada. Supposons que nous voulions monter à bord du navire. Que faisons-nous?» Point n'est besoin d'un mandat de perquisition pour monter à bord de ce navire, me direz-vous. Si les autorités ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi est en train d'être commise en territoire canadien, elles ont le pouvoir d'arrêter ces personnes et de monter à bord du navire. Toute perquisition effectuée dans le but de procéder à l'arrestation de personnes est autorisée,

[*Text*]

The other comment was: "What about that loss or destruction of property?" Madam Chairman, really what is being said is that they envisage a situation where, because of some delay in getting a judicial authorization for a search of a fixed building or place, someone may be ripping up documents and so forth. That happens under almost any circumstance whatsoever and what concerns us is that, for the convenience of the Immigration Officers, rights guaranteed by section 8 of the Charter are being circumvented, and those rights, as explained in *Hunter* and Southam and all of the cases that follow, come first. In my submission, this provision is so wide that I think it is open to attack.

Madam Chairman, there are some other problems with the legislation that also make it open to attack. The code recognizes exigent circumstances; that is why we have telewarrants. The code also recognizes that there is such a thing as solicitor-client privilege. When you look at the sections in this bill that are being invoked as offences, we are talking of people in Canada who may be aiding or abetting or participating in one of these offences, or is suspected of doing so. So picture this: A lawyer advising a church group that is attempting to bring in refugees who have no valid documentation, and the Immigration people feel that their activities have exceeded the bounds of the legislation. Under this legislation, the Immigration Officers can go to the lawyer's office and seize everything. There is no built-in provision for protecting solicitor-client privilege as there is in the Criminal Code. Furthermore, they can do it day or night, without having to go through a justice who may or may not limit the timing, the place and so forth. I am not suggesting that a warranted search necessarily has to be by day, because you can leave that to the discretion of the judicial officer who is considering the state's need to invade privacy, as they do in almost any criminal situation under the code. In fraud cases, they may say: "You can only go there in daylight;" in murder cases, they may say: "You have 24 hours; do it anytime you want." It depends on the circumstances. Therefore I am not suggesting that warranted searches must be limited in that way.

However, in my respectful submission, Parliament ought to be very careful in granting wide powers with respect to warrantless searches. Subsection 5 of this bill is tantamount to a writ of assistance, in my respectful submission. It may be limited in some way because it does not give the officer a piece of paper that he can hold in his hand as he did a writ of assistance. Really, it relies on the officer having the reasonable and probable grounds, and the officer deciding that there are exigent circumstances before he runs out to execute his warrantless search. In my respectful submission, the cases are clear that that sort of thing will constitute an unreasonable search when dealing with buildings—that is to say, homes and offices—where people have a reasonable expectation of privacy.

[*Traduction*]

même sans mandat. Cela est on ne peut plus clair. Il n'est pas nécessaire d'avoir un mandat pour cela.

De même, pourquoi parler de perte ou de destruction de biens? Madame la présidente, on utilise cette formulation au cas où une personne s'aviserait de déchirer des documents pendant qu'on attend l'autorisation de procéder à une perquisition dans un immeuble ou dans d'autres lieux. C'est ce qui se passe dans presque toutes les circonstances de toute façon, mais ce qui nous inquiète, c'est que pour simplifier la tâche des agents d'immigration, on décide de passer outre aux droits garantis par l'article 8 de la Charte, droits qui ont préséance, d'après les jugements prononcés dans les affaires *Hunter*, *Southam* et d'autres qui ont suivi. Cette disposition, d'après moi, est tellement extensible qu'elle risque d'être contestée.

Madame la présidente, il y a d'autres aspects du projet de loi qui risquent aussi d'être contestés. Le Code reconnaît l'existence de situations urgentes; c'est pourquoi nous avons les télémandats. Il reconnaît également l'importance du secret professionnel des avocats. Certains des articles du projet de loi incriminent les personnes qui, au Canada, aident ou encouragent quelqu'un à commettre une infraction ou encore qui participent à une infraction ou qui sont soupçonnées de le faire. Imaginez la situation suivante: d'une part, un avocat qui fournirait des conseils à une organisation religieuse qui tente de faire entrer des réfugiés qui n'ont pas de documents valides, et d'autre part, des agents d'immigration qui jugeraient que les activités de ces personnes outrepassent les limites de la loi. En vertu du projet de loi, les agents d'immigration pourraient se rendre au bureau de l'avocat et tout saisir. Le projet de loi ne prévoit aucune disposition visant à protéger le secret professionnel des avocats, comme le fait le Code criminel. De plus, les agents d'immigration peuvent perquisitionner le jour ou la nuit, sans qu'un juge intervienne pour restreindre l'heure, ou l'endroit des perquisitions. Je ne dis pas que les perquisitions devraient nécessairement se faire le jour; d'ailleurs, il appartient au juge de décider si l'État doit s'ingérer dans la vie privée de quelqu'un, comme il le fait dans presque toutes causes criminelles visées par le Code. Dans les cas de fraude, le juge peut dire: «Vous ne pouvez y aller que le jour»; dans les cas de meurtres, il peut dire: «Vous avez 24 heures; allez-y quand vous voulez.» Cela dépend des circonstances. Je ne dis pas que les perquisitions avec mandat devraient être limitées de cette façon.

Toutefois, je crois que le Parlement devrait bien réfléchir avant d'accorder des pouvoirs aussi vastes en cas de perquisitions sans mandat. Le mandat accordé en vertu du paragraphe 5 équivaut, à mon avis, à un mandat de main-forte, bien que limité, car l'agent n'a pas entre ses mains un bout de papier, comme c'est le cas pour le mandat de main-forte. Il doit avoir des motifs valables et juger la situation urgente pour procéder à une perquisition sans mandat. À mon avis, il est clair que les perquisitions effectuées dans les immeubles, c'est-à-dire les maisons et les bureaux, où les gens sont en droit de s'attendre à un certain degré d'intimité seront jugées non permises.

[*Text*]

The Chairman: Do you have a case or two that you can cite to us to assist us in that regard, Mr. Rosen?

Mr. Rosen: Yes, I have some quotable quotes, I think. First is the case of *Regina v. Rao* 12 CCC, 3d, 97(1984), a decision of the Ontario Court of Appeal delivered by Mr. Justice Martin. That case was considering section 10(1)(a) of the Narcotic Control Act. Section 10(1)(a) of that act provided that:

> 10(1) . . . a peace officer may, at any time,
>
> (a) without a warrant enter and search any place other than a dwelling-house,

Madam Chairman, you will notice that in the case of narcotics—which are easily flushed down the toilet, or thrown out of the window, or swallowed, for that matter—Parliament in the Narcotic Control Act said:

> . . . other than a dwelling-house and under the authority of a writ of assistance or a warrant issued under this section, enter and search any dwelling-house in which he reasonably believes there is a narcotic by means of or in respect of which an offence under this Act has been committed;

Therefore, Madam Chairman, the officer needed a warrant or a writ of assistance in order to search a dwelling-house, and it was warrantless in other situations.

In dealing with this aspect, Mr. Justice Martin said, first of all, that:

> It is unnecessary for present purposes to consider the right to enter and search private premises without a warrant for the purpose of arresting a person believed to be inside the premises or the right to enter private premises without a warrant to prevent injury to someone, nor is it necessary to consider statutes conferring on designated officials the right to enter and inspect premises without a warrant which are licensed or in which a business is being carried on that is subject to regulation by statute.

Therefore that is the proviso. However, he went on to say:

> After making a lawful arrest, an officer has the right to search the person arrested and take from his person any property which he reasonable believes is connected with the offence charged, or which may be used as evidence against the person arrested on the charge, or any weapon . . . The power to search the person of the arrestee has generally been considered to extend to the premises where he is arrested and which are under his control . . . Thus, where a person has been arrested in his house, it seems that his house may be searched for evidence of the crime with which he is charged . . .
>
> Powers to search the person and premises of a suspect, save with respect to the right of search incident to arrest, are entirely statutory in Commonwealth countries . . . .

[*Traduction*]

La présidente: Pouvez-vous nous citer un ou deux exemples qui pourraient nous aider à cet égard, monsieur Rosen?

M. Rosen: Oui, je crois en avoir. Il y a d'abord le jugement rendu par le juge Martin dans l'affaire *Regina c. Rao* 12 CCC, 3d, 97(1984), à la Cour d'appel de l'Ontario. Il était question dans ce cas-ci de l'alinéa 10(1)*a*) de la Loi sur les stupéfiants. Cet alinéa dispose que:

> 10(1) Un agent de la paix peut, à toute époque,
>
> *a*) sans mandat, entrer et perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation—

Madame la présidente, vous remarquerez que, dans le cas des stupéfiants, que l'on peut facilement faire disparaître en les jetant dans la toilette ou par le fenêtre ou en les avalant, le Parlement précise, dans la loi:

> . . . autre qu'une maison d'habitation, et, sous l'autorité d'un mandat de main-forte ou d'un mandat délivré aux termes du présent article, entrer et perquisitionner dans toute maison d'habitation où il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il se trouve un stupéfiant au moyen ou à l'égard duquel une infraction à la présente loi a été commise;

Par conséquent, madame la présidente, l'agent avait besoin d'un mandat ou d'un mandat de main-forte pour effectuer une perquisition dans une maison d'habitation, mais pas dans d'autres endroits.

À cet égard, le juge Martin a dit, tout d'abord, que:

> Il n'y a pas lieu, dans le cas qui nous intéresse, de se prononcer sur le droit d'entrer et de perquisitionner dans une maison d'habitation sans mandat dans le but d'arrêter une personne qui, croit-on, pourrait s'y trouver, ou sur le droit d'entrer dans une maison d'habitation sans mandat dans le but d'éviter qu'une personne ne soit blessée; il n'y a pas lieu non plus de se prononcer sur les lois qui confèrent à des agents désignés le droit, sans mandat, d'entrer et de procéder à une inspection dans des lieux qui sont licenciés ou dans des endroits où se déroulent des activités réglementées par la loi.

Voilà pour la condition. Toutefois, il a ajouté:

> Après avoir procédé à une arrestation en règle, un agent a le droit de fouiller la personne arrêtée et de saisir tout objet en sa possession qu'il juge, en se fondant sur des motifs raisonnables, lié à l'infraction commise, ou qui pourrait être utilisé comme preuve contre la personne arrêtée, ou toute arme . . . Le pouvoir de fouiller la personne ainsi arrêtée s'étend, en général, aux lieux d'arrestation qui sont placés sous son contrôle . . . Ainsi, si une personne est arrêtée dans son propre foyer, il semblerait que le foyer pourrait être fouillé en vue de trouver des preuves de l'infraction dont elle est accusée d'avoir commis.
>
> Le pouvoir de fouiller un suspect et sa maison d'habitation, sauf lorsque la perquisition est effectuée dans le but de faire une arrestation, est tout à fait légal dans les pays du Commonwealth . . .

[*Text*]

> The most important provisions of the *Code* authorizing warrantless searches of persons and private premises are those relating to weapons and firearms.

Justice Martin also refers to section 101 for explosives, and goes on to talk about the Official Secrets Act.

However, after discussing this, he goes on to say:

> . . . the central issue in any case in which the validity of a search or seizure is challenged as offending s. 8 of the Charter is whether the particular search or seizure meets the constitutional requirement of reasonableness unfettered by any *consitutional* requirement of a warrant. In my view, however, for reasons which I will develop, whether a search was authorized by a warrant may be an important or even critical factor in assessing the reasonableness of a search in a given case.

Justice Martin therefore distinguishes that, and then he goes on to say this:

> The legitimate expectation of privacy in one's home or office is one of the most valued rights of the individual afforded protection by a democratic society.

He then refers to Mr. Justice Lamer's comments in the case of *Descoteaux v. Mierzwinski*, and where it is quoted:

> Searches are an exception to the oldest and most fundamental principles of the common law, and as such the power to search should be strictly controlled.

Therefore, Madam Chairman, that is the beginning point:

> The requirement of a warrant provides a safeguard against an intrusion at the discretion of a police officer, and is designed to ensure that the justification for the intrusion will be determined in advance by an impartial judicial officer, rather than left for determination by the officer making the search.

Justice Martin then refers with authority to the decision of *Johnson v. United States* back in 1948, which he calls a classic statement, which says:

> The point of the Fourth Amendment, which often is not grasped by zealous officers, is not that it denies law enforcement the support of the usual inferences which reasonable men draw from evidence. Its protection consists in requiring that those inferences be drawn by a neutral and detached magistrate instead of being judged by the officer engaged in the often competitive enterprise of ferreting out crime. . . . The right of officers to thrust themselves into a home is also a grave concern, not only to the individual but to a society which chooses to dwell in reasonable security and freedom from surveillance. When the right of privacy must reasonably yield to the right of search is, as a rule, to be decided by a judicial officer, not by a policeman or Government enforcement agent.

[*Traduction*]

> Les dispositions les plus importantes du *Code* qui autorisent les fouilles, sans mandat, de personnes et de lieux privés sont celles qui ont trait aux armes à feu.

Le juge Martin a fait également allusion à l'article 101 qui traite des explosifs, et parle ensuite de la Loi sur les secrets officiels.

Toutefois, il ajoute:

> . . . dans les cas où la validité d'une fouille ou d'une saisie est contestée sous prétexte qu'elle serait contraire à l'article 8 de la Charte, il convient avant tout de se demander si la fouille ou la saisie en question est fondée, et donc conforme à la constitution, et si elle n'est pas assujettie à une disposition législative exigeant la possession d'un mandat. Toutefois, à mon avis, pour des raisons que j'expliquerai plus tard, la question de savoir si une fouille était autorisée par un mandat peut constituer un facteur important ou même critique dans toute évaluation du bien-fondé d'une fouille dans un cas donné.

Le juge Martin établit donc cette distinction et ajoute par la suite:

> Le fait qu'une personne soit en droit de s'attendre à une certaine intimité dans son foyer ou dans son bureau constitue un des droits les plus précieux garanti aux individus dans une société démocratique.

Il fait ensuite allusion aux observations formulées par le juge Lamer dans l'affaire *Descoteaux v. Mierzwinski*,:

> Les fouilles constituent une exception aux principes les plus anciens et les plus fondamentaux de la *common law*; par conséquent, le pouvoir de procéder à une fouille devrait être strictement réglementé.

Il s'agit donc là, Madame la présidente, du premier point à vérifier:

> Le mandat sert à protéger le public contre toute incursion d'un agent de la paix, et vise à faire en sorte que les raisons justifiant une telle incursion seront déterminés à l'avance par un juge impartial et non pas par l'agent procédant à la fouille.

Le juge Martin invoque ensuite, avec autorité, la décision rendue dans l'affaire *Johnson c. United States*, en 1948, qu'il qualifie de classique:

> L'essentiel du quatrième amendement, élément trop souvent négligé par les agents trop zélés, n'est pas qu'il empêche les autorités chargées du respect de la loi de tirer les conclusions qu'on peut normalement tirer des preuves recueillies. Cet amendement exige que ces conclusions soient tirées par un magistrat neutre et désintéressé, et non par l'agent qui doit découvrir le criminel, souvent en concurrence avec ses confrères. . . . Le droit des agents de s'introduire de force dans une maison d'habitation préoccupe non seulement le particulier mais également la société qui choisit de vivre dans une certaine sécurité, à l'abri de toute surveillance. Il revient au juge, non pas à un policier ou à un agent du gouvernement chargé d'appliquer la loi, de décider si le droit de procéder à une fouille l'emporte sur le droit à la vie privée.

[*Text*]

There are exceptional circumstances in which, on balancing the need for effective law enforcement against the right of privacy, it may be contended that a magistrate's warrant for search may be dispensed with. But this is not such a case. No reason is offered for not obtaining a search warrant except the inconvenience to the officers and some slight delay necessary to prepare papers and present the evidence to a magistrate.

Madam Chairman, if the intention is, as Deputy Commissioner Belanger said, to give Immigration Officers or peace officers the right, say, to board a ship on the high seas that may be contravening or attempting to contravene the act, then why not say so. do not give them the right to warrantless searches of every place, every thing, everywhere in Canada. That would be inconsistent with the provisions of other legislation, and primarily the Criminal Code.

If the Criminal Code is responsible for enforcing the most heinous of crimes—and I am not suggesting that this is not a serious offence that is being considered under the Immigration Act—certainly, looking at the penalties and so on, and putting it into its proper perspective in terms of heirarchy the offences being considered under the Immigration Act are much less significant than any of the offences under the Criminal Code. Yet, if the powers of police officers in dealing with ordinary crime are limited by the code, why should Immigration Officers have more power without any of the built-in safeguards that are contained in the Criminal Code? In any event, Madam Chairman, that was what was said in *Regina v. Rao.*

In many of the cases, the courts have recognized that there should be a distinction between the search and seizure in a home or office, the search and seizure of moving things such as cars or vessels—where usually a warrant is not required because they move away quickly—and the search and seizure from persons—in other words, when can a person be actually, physically searched. There are various cases dealing with those instances. None of that appears to be reflected in these search and seizure provisions, in our respectful submission, and for that reason we submit that the minister's reasoning, if you will, for rejecting the Senate's recommendation is untenable.

Senator Lewis: Madam Chairman, before Mr. Rosen continues, he referred to Deputy Commissioner Belanger. Mr. Rosen, what were you reading from?

Mr. Rosen: I have been given a copy of the transcript of Deputy Commissioner Belanger which was recorded on Monday, August 24, 1987 in reference to Bill C-84. I think that testimony is generally available.

Senator Lewis: Was that a hearing of the Senate committee?

Mr. Rosen: No, that was a different committee hearing.

Senator Lewis: Was it a hearing of the House of Commons committee?

[*Traduction*]

Un mandat de perquisition peut être jugé superflu dans des circonstances exceptionnelles, soit lorsque l'application efficace de la loi l'emporte sur le droit à la vie privée. Mais tel n'est pas le cas dans l'affaire en cause. Aucune raison n'est offerte pour justifier la non-obtention d'un mandat de perquisition, sauf les inconvénients que cela cause aux agents et les délais insignifiants que nécessitent la préparation des documents et la présentation des preuves à un magistrat.

Madame la présidente, si, comme le sous-commissaire Bélanger l'a dit, l'objectif est de donner aux agents d'immigration ou aux agents de la paix le droit de monter sur un navire à bord duquel se trouvent des gens qui enfreignent ou qui tentent d'enfreindre la loi, pourquoi ne pas le dire carrément? Ne leur donnez pas le droit de procéder à des fouilles dans n'importe quel endroit au Canada. Cela irait à l'encontre des dispositions des autres lois et surtout du Code criminel.

Si le Code criminel a pour but de punir les crimes les plus répréhensibles—et je ne veux pas dire par là que l'infraction envisagée à la Loi sur l'immigration n'est pas grave—je crois que compte tenu des sanctions prévues, les infractions envisagées à la Loi sur l'immigration sont beaucoup moins graves que les infractions visées par le Code criminel. Or, si le Code limite les pouvoirs conférés aux agents de la paix en ce qui concerne les crimes ordinaires, pourquoi les agents d'immigration devraient-ils avoir des pouvoirs plus vastes alors que le projet de loi ne comporte aucune des garanties que l'on retrouve dans le Code criminel? De toute façon, madame la présidente, c'est ce que disait le jugement rendu dans l'affaire *Regina c. Rao.*

Dans de nombreuses causes, les tribunaux ont reconnu qu'il faudrait établir une distinction entre les fouilles et les saisies effectuées dans une maison d'habitation ou un bureau, et les fouilles et les saisies effectuées dans des engins en mouvements, comme des voitures ou des navire—où les mandats ne sont habituellement pas exigés parce que ces engins se déplacent rapidement—et les fouilles et saisies effectuées sur les personnes. Autrement dit, il faut se demander quand une personne peut faire l'objet d'une fouille. Diverses causes traitent de ces questions et aucune d'entre elles ne semble être reflétée dans les dispositions régissant les fouilles et les saisies. Voilà pourquoi nous soutenons que les raisons avancées par le ministre pour rejeter les recommandations du Sénat sont inacceptables.

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, M. Rosen a parlé du sous-commissaire Bélanger. Monsieur Rosen, quel est le document que vous étiez en train de lire?

M. Rosen: On m'a fourni une copie du témoignage du sous-commissaire Bélanger, lors de la séance du lundi 24 août 1987 portant sur le projet de loi C-84. Je crois que n'importe qui peut avoir accès à ces documents.

Le sénateur Lewis: S'agissait-il d'une audience du comité du Sénat?

M. Rosen: Non, il s'agissait d'une audience d'un autre comité.

Le sénateur Lewis: D'un comité de la Chambre des communes?

[*Text*]

The Chairman: Senator Lewis, I think I have a copy of that testimony here. I can have copies made for the committee.

Senator Lewis: Perhaps we could have that transcript entered as evidence, Madam Chairman. It might be of interest to the members of the committee.

The Chairman: We could enter the relevant sections to which Mr. Rosen has referred.

Senator Lewis: Yes. Perhaps the members of the committee would like to see the sections to which Mr. Rosen referred.

The Chairman: I will circulate the entire evidence of Superintendent Belanger to all committee members.

Mr. Rosen: The next area of concern deals with the provisions for detention. The current legislation provides for a detention of up to 48 hours before the person has to be brought before an adjudicator or a senior immigration officer. In other words, the whole idea of detention is subject to having someone in authority who knows that a person is being detained so that he is not held incognito. There is an aspect of detention which has not been considered by Parliament, by lawyers or by the courts, and the association has not had an opportunity yet to consider its ramifications. Any provision with respect to detention has to be viewed in terms of sections 9 and 10 of the Charter. I am referring specifically to section 10(c) when I refer to an area that has not been reviewed. However, let us deal with the Charter first because that is where my point begins. Section 9 reads:

> Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

Presumably arbitrariness would be excluded if upon coming into the country on were detained to be investigated as a security risk, or whatever, as indicated in the legislation. In other words, there would be a reason for the detention and there would be statutory authority for it. Subsection 10(c) reads:

> Everyone has the right on arrest or detention
>
> (c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

First, any detention under this legislation can be tested by way of *habeas corpus* regardless of what the provisions of the legislation say. I think that that is an opening on which any counsel representing a claimant will challenge the validity of the act.

I come now to the legislation. Deputy Commissioner Belanger, and perhaps other witnesses, indicated that it may take up to six or eight months to check up on a person without identity or whose identity is questionable or suspect. The authorities must check with the foreign government to determine who the person is, who his antecedents are, and so on, in order to determine who they are dealing with and to determine where he falls within the Immigration Act. This is an administrative problem. In order to assist officers acting under the Immigration Act with this administrative problem the legislation allows for an extended and, in our submission, unwarranted detention of persons for great lengths of time. These persons have not been charged with any criminal offence. Let

[*Traduction*]

La présidente: Sénateur Lewis, j'ai en main une copie de ce témoignage. Je peux en obtenir d'autres pour le Comité.

Le sénateur Lewis: On pourrait peut-être s'en servir comme pièce justificative, madame la présidente. Ce texte pourrait être utile aux membres du Comité.

La présidente: Nous pourrions peut-être consigner les articles auxquels M. Rosen a fait allusion.

Le sénateur Lewis: Oui, les membres du Comité aimeraient peut-être voir les articles auxquels M. Rosen a fait allusion.

La présidente: Je ferai remettre le témoignage du surintendant Bélanger à tous les membres du Comité.

M. Rosen: L'autre question qui nous préoccupe porte sur les dispositions concernant la détention. Le projet de loi actuel dispose qu'une personne peut être détenue jusqu'à concurrence de 48 heures avant d'être amenée devant un arbitre ou un agent supérieur d'immigration. Autrement dit, il est important qu'un autorité supérieure sache qu'une personne est gardée en détention pour éviter que celle-ci ne soit détenue dans l'incognito. Il s'agit là d'un aspect de la détention que le Parlement, les avocats ou les tribunaux n'ont pas envisagé. Notre association n'a pas eu l'occasion d'examiner les répercussions que cela peut entraîner. Toute disposition prévoyant la détention d'une personne doit être examinée à la lumière des articles 9 et 10 de la Charte et, plus précisément, du paragraphe 10(*c*). Mais parlons d'abord de la Charte. L'article 9 dispose que:

> Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire.

Je présume qu'on exclurait l'arbitraire, si une personne était détenue pendant qu'on vérifie si elle constitue un risque pour la sécurité, comme l'indique le projet de loi. Autrement dit, la détention serait justifiée et autorisée par la loi. L'alinéa 10(*c*) dispose que:

> Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention;
>
> (c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

D'abord, le bien-fondé de toute détention ordonnée en vertu de cette loi pourra être vérifié en fonction des critères de l'*habeas corpus*, peu importe les dispositions de cette loi. Je crois que ce point sera invoqué par tout avocat représentant un demandeur qui conteste la validité de la loi.

Passons maintenant au projet de loi même. Le sous-commissaire Bélanger, et peut-être d'autres témoins, ont idiqué qu'il faut jusqu'à 6 ou 8 mois pour vérifier l'identité d'une personne, si celle-ci est douteuse ou suspecte, ou si la personne n'a pas de documents d'identification. Les autorités doivent effectuer des vérifications auprès du gouvernement étranger pour déterminer qui est cette personne, examiner ses antécédents, et ainsi de suite, afin de déterminer si elle tombe sous le coup de la Loi sur l'immigration. Il s'agit là d'un problème administratif. Pour aider les agents d'immigration à surmonter ce problème, le projet de loi prévoit que les personnes peuvent être détenues pendant de longues périodes, ce qui, à notre avis, est tout à fait injustifié. Ces personnes n'ont été accusées d'aucun crime. Per-

[*Text*]

me examine the legislation to demonstrate what I mean. Proposed section 104.1 reads:

> (1) Where, with respect to a person seeking to come into Canada,
>
> (a) the person is unable to satisfy an immigration officer with respect to that person's indentity, or

So this is any person coming in to Canada who cannot establish his identity to the satisfaction of the immigration officer. The section goes on:

> (b) in the opinion of the Deputy Minister or a person designated by the Deputy Minister, there is reason to suspect that the person may be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e),(f) or (g),

So presumably the designation would be to a senior immigration officer at the airport. The section goes on:

> an immigration officer shall detain the person—

Notice that this is mandatory requirement put upon the immigration officer. He does not have a choice. The section goes on:

> —and forthwith report the detention to a senior immigration officer who may continue or order the continuation of the detention for a period not exceeding seven days from the time the person was first detained under this Act.

The only discretion to the immigration officer is the limit of the detention from one to seven days. He has no ability to allow the release of that person on, for example, bail, as is the case now. Proposed subsection 104.1(2) reads:

> Where, with respect to a person detained under subsection (1), the Minister certifies in writing
>
> (a) that
>
> (i) the person's identity has not been established, or
>
> (ii) the Minister has reason to suspect that the person may be a class member of an inadmissible class . . .
>
> (b) that an additional period of detention is required to investigate the matter—

So it is an investigative tool. It is not an accusation of a crime. The subsection goes on to say:

> —the person shall be brought before an adjudicator who shall—

Which means that it is mandatory. There is no discretion.

> —continue the person's detention for the additional period specified in the certificate, which additional period may not exceed twenty-one days—

So in theory there is a maximum 28-day detention by certificate of a person who has not been accused of any crime, beginning from the day the person was brought before an adjudicator. So it is 21 days from the day the person is brought before an adjudicator, plus whatever the immigration officer decides up to seven days. Subsection (2.1) reads:

[*Traduction*]

mettez-moi de revenir au projet de loi pour illustrer mon point de vue. L'article 104.1 dispose que:

> (1) Lorsque, dans le cas d'une personne désireuse d'entrer au Canada:
>
> (a) soit celle-ci est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration,

Il s'agit donc de toute personne qui arrive au Canada et qui est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration. Puis, on ajoute:

> (b) soit, de l'avis du sous-ministre ou de la personne désigneé par celui-ci, il y a des raisons de soupçonner que la personne puisse faire partie d'une catégorie non admissible visée à l'un des paragraphes 19(1)*e*), *f*) ou *g*),

Donc, la personne désignée pourrait être un agent d'immigration supérieure, à l'aéroport. L'article ajoute ensuite:

> l'agent d'immigration doit détenir la personne . . .

Il s'agit là d'un ordre que l'on donne à l'agent d'immigration. Il n'a pas le choix. Je poursuis:

> . . . et, sans délai, faire rapport de la détention à l'agent d'immigration supérieur. Celui-ci peut prolonger la détention ou en ordonner la prolongation pendant une période d'au plus sept jours à compter de la date du début de la détention de la personne aux termes de la présente loi.

Le seul pouvoir accordé à l'agent d'immigration est de décider que la période de détention sera de un à sept jours. Il n'a pas le pouvoir de remettre cette personne en liberté sous caution par exemple, comme c'est le cas actuellement. En outre, le paragraphe 104.1(2) dispose que:

> Lorsque, dans le cas d'une personne détenue en vertu du paragraphe (1), le ministre atteste par écrit:
>
> (a) d'une part:
>
> (i) soit que l'identité de cette dernière n'a pas été établie,
>
> (ii) soit qu'il a des raisons de soupçonner que la personne puisse faire partie d'une catégorie non admissible . . .
>
> (b) d'autre part, qu'une période de détention supplémentaire est nécessaire pour enquêter—

Donc, il s'agit d'une enquête et non pas d'une accusation. Le paragraphe ajoute:

> . . . la personne doit être amenée devant l'arbitre.

Il s'agit là d'une obligation. Il n'y a pas de choix.

> . . . Celui-ci doit en prolonger la détention pour la période supplémentaire spécifiée dans l'attestation, laquelle ne peut excéder vingt-et-un jours.

Donc, en théorie, l'attestation prévoit qu'une personne qui n'a été accusée d'aucun crime peut être détenue pour une période maximale de 28 jour à compter de la date à laquelle elle est amenée devant un arbitre. C'est vingt-et-un jours à compter de la date à laquelle une personne est amenée devant un arbitre, plus le nombre de jours de détention supplémentaires fixés par

[*Text*]

> Where a person is detained under subsection (2), the Minister may amend the certificate to which the detention relates to include any matter referred to in subparagraph (2)(a)(i) or (ii), following which the person shall be brought before an adjudicator who shall continue the person's detention for the period specified in the amended certificate, which period may not exceed twenty-one days—

So that is the other way of adding on an additional 21 days. Subsection (3) reads:

> Where a person is detained under subsection (1) and the Minister has not certified in writing—

In other words, it is up to seven days.

> —that an additional period of detention of up to twenty-one days is necessary, the person shall be brought before an adjudicator forthwith after the expiration of the period during which the person is being detained and that person shall—

Again, it is mandatory.

> —be brought before an adjudicator at least once during each seven day period thereafter, at which times the reasons for continued detention shall be reviewed.

That means that there are weekly remands of the person in custody.

Senator Robertson: Madam Chairman, I believe those sections have all been changed.

Mr. Rosen: Yes, they have been changed. I understand that the period has been reduced somewhat. However, we are concerned with the necessity for this continued detention.

The Chairman: Mr. Rosen, our suggested amendment 13(a) provided for an independent review of a person's detention within 48 hours. The minister did not agree with that amendment, but he indicated that he would accept seven days as a reasonable time, as opposed to 28 days in the original bill. So the total time is now seven.

Mr. Rosen: But my point is that even seven days is unreasonable and is inconsistent with other statutes relating to detention, the primary one being the Criminal Code. In other words, a person who commits the most heinous offence, upon arrest or detention must be brought before an independent judicial officer, who is told of the reason for the arrest and the charge as soon as it is practicable or within 24 hours. After that appearance, the Crown has an automatic, unchallengable right of adjournment of up to three days before the matter of the person's release on bail or otherwise is reviewed by an independent person. The association thinks that this provision is unreasonable under sections 9 and 10 of the Charter and, indeed, under section 7, because there is no discretion given to the adjudicator before whom the refugee is brought to do anything other than to detain the person.

Suppose we have a person who arrives at the airport and who, for one reason or another, claims to have lost his passport

[*Traduction*]

l'agent d'immigration, jusqu'à concurrence de sept jours. Le paragraphe (2.1) dispose ce qui suit:

> Lorsqu'une personne est détenue en vertu du paragraphe (2), le ministre peut modifier l'attestation à l'origine de la détention en y incluant toute question visée aux sous-alinéas (2)*a*)(i) ou (ii); la personne doit par la suite être amenée devant un arbitre qui doit prolonger la détention pour la période spécifiée dans l'attestation ainsi modifiée, laquelle ne peut excéder vingt-et-un jours . . .

C'est ainsi qu'on peut parler d'ajouter vingt-et-un autres jours. Le paragraphe (3) se lit comme il suit:

> Lorsqu'une personne est détenue en vertu du paragraphe (1) et que le ministre n'a pas attesté par écrit . . .

Autrement dit, jusqu'à sept jours.

> . . . qu'une période supplémentaire de détention d'au plus vingt-et-un jours est nécessaire, celle-ci doit être amenée devant un arbitre à l'expiration de sa période de détention et, par la suite, . . .

Là encore, c'est obligatoire.

> . . . au moins une fois tous les sept jours et à chacune de ces occasions, les motifs de son maintien en détention doivent être examinés.

Cela signifie que la personne est ramenée en détention toutes les semaines.

Le sénateur Robertson: Madame la présidente, je crois que ces articles ont tous été modifiés.

M. Rosen: Oui, ils ont été modifiés. Je crois que la période de détention a été un peu réduite. Cependant, nous nous interrogeons sur l'opportunité de cette détention prolongée.

La présidente: Monsieur Rosen, l'amendement 13*a*) que nous avons proposé prévoyait un examen indépendant de la détention d'une personne dans les 48 heures. Le Ministre a rejeté cet amendement, mais il a dit qu'il considérerait comme raisonnable une période de 7 jours, au lieu de la période de 28 jours qui figurait dans le projet de loi initial. La période totale est donc maintenant de 7 jours.

M. Rosen: Mais j'affirme néanmoins que même une période de détention de 7 jours est déraisonnable et contraire aux autres lois concernant la détention, la principale étant le Code criminel. Autrement dit, une personne qui commet le crime le plus révoltant, dès qu'elle est arrêtée ou mise en détention, doit être amenée, dès que possible ou dans les 24 heures, devant un agent judiciaire indépendant que l'on informe de la raison de l'arrestation et de l'accusation. Après cela, la Couronne a un droit automatique et incontestable de renvoi d'au plus 3 jours avant que la question de la libération de la personne, sous caution ou autrement, soit revue par une personne indépendante. L'Association estime que cette disposition contrevient aux articles 9 et 10 de la Charte, et en fait à l'article 7, parce que l'arbitre devant lequel le réfugié est amené n'a d'autre choix que de détenir la personne.

Supposons qu'une personne arrive à un aéroport et, pour une raison ou pour une autre, dise avoir perdu son passeport et

[*Text*]

and has insufficient means of identification. He says to the Immigration Officer, "I am who I am, and it can be easily proven. Simply check with my country's embassy in Ottawa. I lost my passport en route." The officer then says, "All right, that can be easily checked by phone or otherwise. I will hold you here until I make that phone call." The officer then makes the phone call and discovers that it may take a day or two to determine fully the person's identity, but the person appears to be who he says he is. The embassy simply will not confirm his identity. In that situation the officer might like to say to the person, "Well, sir, we will let you go on your way if you post a bond and let us know where you are staying", or something along those lines, which allows the officer to check into the matter further or gives him a few days to get confirmation, one way or the other, of the person's identity. The person being dealt with may not be a terrorist or a subversive. He may be an ordinary businessman who has difficulty identifying himself. Under the legislation, however, the immigration officer has no jurisdiction to release this person. In the present act there is that jurisdiction as well as a smaller time limit.

In addition, as I said before, we are dealing with the detention of persons who have not been accused of any crime under the Criminal Code. Therefore, the legislation is suggesting that there be longer detention periods than provided for in the Criminal Code, without an accusation and without a hearing. All you have to do is come back and say, "We still have not been able to confirm your identity", or you could say, "We haven't made a decision as to whether this person is a member of an inadmissible class. The hearing has not been held and we would like further detention to check him out." Those are our concerns with respect to detention.

Our position is that the current detention period, as well as the original detention period recommended by the Senate, are unreasonable. Even though the minister has come down from his original 28 days, his position is still unreasonable. It lacks consistency with other statutes.

The association is still concerned from a criminal law point of view, as opposed to an immigration lawyer's point of view, with the aiding and abetting offences and the ambit of those offences. The legislation as drafted, including the amendment which was rejected—that is to say, the amendment limiting criminal prosecution to those who intentionally encourage false claims and to people who assist in clandestine entry—is too broad in scope. The minister's rejection was on the basis that the open organizing of illegal immigrants would not be covered by the Senate's amendment. I can only reiterate what I am sure other lawyers and professors have said previously. When you read this legislation, it is so wide that it will include all of those volunteer organizations that are organizing refugees to come to Canada. There is no way around it. There is no exclusion; there is no exception in it. It will include lawyers who advise them on it, lawyers who assist and immigration consultants—assuming that they are honest immigration consultants,

[*Traduction*]

qu'elle n'ait pas de pièces d'identité suffisantes. Elle dit à l'agent d'immigration, «Je suis bien qui je dis être, et cela peut facilement être prouvé. Il vous suffit de communiquer avec l'ambassade de mon pays à Ottawa. J'ai perdu mon passeport en route.» L'agent dit alors, «Très bien, cela peut facilement être vérifié par téléphone ou autrement. Vous allez rester ici jusqu'à ce que je fasse cet appel téléphonique.» L'agent fait son appel téléphonique et découvre qu'il faudra peut-être un jour ou deux pour vérifier pleinement l'identité de la personne. Cette personne semble bien être celle qu'elle dit être, mais l'ambassade ne peut tout simplement pas confirmer son identité. Dans ce cas, l'agent dira peut-être à la personne, «Eh bien, Monsieur, nous vous laisserons partir si vous versez une caution et si vous nous informez de l'endroit où vous séjournerez», ou quelque chose dans le même genre, ce qui permet à l'agent de faire des vérifications plus approfondies ou d'avoir quelques jours pour obtenir confirmation de l'identité de la personne. Il se peut que la personne en question ne soit pas un terroriste ou un agent de subversion. C'est peut-être un homme d'affaires tout à fait ordinaire qui a du mal à prouver son identité. En vertu de ce projet de loi, cependant, l'agent d'immigration ne peut pas libérer la personne. La loi actuelle lui accorde ce pouvoir et prévoit un délai un peu plus court.

De plus, comme je l'ai déjà dit, nous parlons ici de la détention de personnes qui n'ont été accusées d'aucun crime en vertu du Code criminel. Or, on prévoit dans le projet de loi des périodes de détention plus longues que celles qui figurent dans le Code criminel, sans accusation et sans audience. Tout ce que vous avez à faire, c'est de revenir et de dire «Nous n'avons pas encore pu confirmer votre identité», ou vous pourriez dire, «Nous n'avons pas encore déterminé si cette personne appartient à une catégorie inadmissible. L'audience n'a pas encore eu lieu, et nous aimerions détenir la personne plus longtemps pour procéder à des vérifications». Voilà nos préoccupations au sujet de la détention.

Nous affirmons que la période de détention actuelle, de même que la période de détention initiale recommandée par le Sénat, sont déraisonnable. Même si le Ministre a accepté de réduire la période par rapport à la période initiale de 28 jours, sa position demeure déraisonnable. Elle n'est pas conforme aux autres lois.

L'Association a encore des inquiétudes, du point de vue du droit pénal, par opposition au point de vue d'un avocat spécialisé en immigration, au sujet des infractions de complicité et de leur portée. Selon nous, les dispositions proposées, y compris l'amendement qui a été rejeté—c'est-à-dire l'amendement limitant les poursuites pénales aux personnes qui incitent sciemment d'autres personnes à faire des déclarations fausses et aux personnes qui facilitent leur entrée clandestine—sont de portée trop générale. Le Ministre a rejeté la proposition sous prétexte que le fait d'organiser ouvertement l'entrée d'immigrants illégaux ne serait pas couverte par l'amendement du Sénat. Je ne peux que répéter ce que d'autres avocats et professeurs ont sûrement dit avant moi. Le projet de loi est de portée si vaste qu'il englobera toutes ces organisations bénévoles qui s'occupent de faire venir des réfugiés au Canada. Il n'y a aucun moyen d'y échapper. On ne prévoit aucune exclusion, aucune exception. Cela comprendra les avocats qui conseillent

[*Text*]

because I know there was a concern with unscrupulous ones—who are assisting. You are going to have the same people caught in that net because it is so wide.

In any event, those are my submissions to you.

Senator Lewis: Mr. Rosen, to go back to section 103.01, you made quite a few comments relating subsection (1), which relates to the seizure of the vehicle.

Subsection (2) says that they can seize anything which will afford evidence.

Mr. Rosen: That is right.

Senator Lewis: I suppose that could cover vehicles or ships, or it could cover anything?

Mr. Rosen: Of course. For example, quite often in a narcotics situation they will seize the vehicle and search it for other narcotics. They may fingerprint it to see if there is some evidence that would link the driver to the place where the narcotics are stored. They would do that kind of a test.

However, there is a distinction. One is for evidentiary purposes—in other words, to advance the investigation of the offence—and the other one is for the purpose of forfeiture.

Senator Lewis: I presume that if they boarded a ship, they could seize anything on the ship.

Mr. Rosen: Yes, anything that would afford evidence. They would then seize the ship and forfeit it.

Senator Lewis: Even if it was evidence.

Mr. Rosen: Or if it was not—let us put it that way—lock, stock and barrel.

Senator Robertson: The discussion has been quite technical for those of us who are not lawyers, and I have been listening with interest.

You mentioned that the aiding and abetting aspect in the legislation gives you concern. Can you tell me, sir, how is that different from the same expression of aiding and abetting which is in the present act?

Mr. Rosen: It is not so much the aiding and abetting aspect of it, but the wide gambit of the section itself. Let us look at section 95.1, which is clause 9 of Bill C-84.

Senator Flynn: That is already in the present legislation.

Mr. Rosen: I understand that. Section 95.1 says:

> Every person who knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet the coming into Canada of a person who is not in possession of a valid and subsisting visa, passport or travel document where one is required by this Act or the regulations is guilty of an offence . . .

What happens if you know of a person whom you honestly believe is a refugee and—

[*Traduction*]

ces organismes à ce sujet, les experts en immigration qui aident les réfugiés, en supposant qu'ils soient honnêtes, car je sais qu'il y a des avocats sans scrupules qui causent des inquiétudes. Tous ces gens seront visés sans distinction parce que les dispositions ont une portée si vaste.

De toute façon, c'était là les points que je voulais porter à votre attention.

Le sénateur Lewis: Monsieur Rosen, pour en revenir à l'article 103.01, vous avez fait un bon nombre de commentaires au sujet du paragraphe (1) qui porte sur la saisie de véhicules.

Le paragraphe (2) porte qu'ils peuvent saisir tout objet qui peut servir de moyen de preuve.

M. Rosen: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Je suppose que cela comprendrait des véhicules ou des navires, ou cela couvre-t-il n'importe quoi?

M. Rosen: Évidemment. Par exemple, dans des affaires de stupéfiants, il arrive souvent qu'on saisisse le véhicule et qu'on le fouille pour voir s'il ne renferme pas d'autres stupéfiants. Il peut y avoir des empreintes digitales qui permettraient d'établir un lien entre le conducteur et l'endroit où les stupéfiants sont entreposés. On ferait ce genre de test.

Cependant, il y a une distinction. Il y a les saisies effectuées en vue de chercher des éléments de preuve, autrement dit, pour faire avancer une enquête, mais il y a aussi les saisies à des fins de confiscation.

Le sénateur Lewis: Je présume que si les agents se rendent à bord d'un navire, ils peuvent saisir n'importe quoi.

M. Rosen: Oui, n'importe quel objet susceptible d'être un élément de preuve. Ensuite, ils saisiraient le navire et le confisqueraient.

Le sénateur Lewis: Même s'il est un élément de preuve.

M. Rosen: Ou s'il ne l'était pas. Disons qu'ils confisqueraient le tout.

Le sénateur Robertson: La discussion est assez technique pour quelqu'un qui n'est pas avocat, mais je l'ai suivie avec intérêt.

Vous avez dit que c'étaient les dispositions concernant la complicité qui vous inquiétaient. Pouvez-vous me dire, Monsieur, en quoi elles diffèrent des dispositions de la loi actuelle?

M. Rosen: Ce n'est pas tant la question de la complicité en soi que celle de la portée de l'article lui-même. Voyons l'article 95.1, qui figure à l'article 9 du projet de loi C-84.

Le sénateur Flynn: Il existe déjà dans la loi actuelle.

M. Rosen: Je le sais. L'article 95.1 porte que:

> Toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité requis en vertu de la présente loi ou des règlements à entrer au Canada, ou organise ou tente d'organiser l'entrée d'une telle personne au Canada, commet une infraction . . .

Qu'arrive-t-il si vous connaissez une personne dont vous estimez honnêtement qu'elle est un réfugié et . . .

[*Text*]

Senator Robertson: My concern is that that expression to which you have just referred is basically the same as that in the existing act—that those things have not happened which you allude to.

Mr. Rosen: Right, and it has not happened because perhaps the political climate is such that it will not. The exercise of the discretion to investigate and charge is left with the immigration officer, who presumably takes his instructions from the minister; who, in turn, takes his instructions from the government from time to time.

Let us suppose that a particular organization is attempting to bring in persons from a country, that the group honestly believes them to be refugees, but the government, at the particular time, for reasons of national policy, believes that those persons are subversive or, for some reason, should not be coming into Canada as refugees. Then this section may be resorted to in order to put that group out of business.

Senator Robertson: But they could do that now.

Mr. Rosen: I agree they can do it now. I am saying that if you are going to amend the act, amend it to have an exception.

Senator Robertson: So you would not agree with the wording in the present act?

Mr. Rosen: Exactly.

Senator Robertson: There has been some difficulty coming up with a different expression. I think that has been worked on for some time.

Mr. Rosen: You mean as to an acceptable exception?

Senator Robertson: Yes.

Senator Fairbairn: Do you have the words?

Mr. Rosen: Do I have the words? I must say that we do not, quite honestly. I will undertake to draft something if you are seriously interested, and I will send it to you.

The Chairman: Thank you, Mr. Rosen, that might be helpful to us.

I would like to ask you for your comment with respect to two other amendments which the committee recommended in its report. They are under the search provisions. The committee had concerns with regard to the powers to break open door, windows, walls, ceilings, et cetera. This section, as I recall, was taken from the present Customs Act. The committee felt that this type of power was, as it said in its report, both inappropriate and excessive for immigration offences. There was one other concern which the committee expressed regarding search provisions with respect to warrants which might be executed by night. It required that warrants be executed by day, except where there were valid reasons for carrying out the search by night. That safeguard is in the Customs Act and the Criminal Code, but the government did not put that safeguard into the present bill, although we recommended that it should be there.

[*Traduction*]

Le sénateur Robertson: Ce que je veux dire, c'est que la disposition que vous venez de lire est essentiellement la même que celle qui figure dans la loi actuelle, et que les choses auxquelles vous faites allusion ne sont pourtant pas arrivées.

M. Rosen: C'est exact; cela tient peut-être au climat politique. La responsabilité de décider de faire enquête et de porter une accusation repose sur l'agent d'immigration, qui suit sans doute les instructions du Ministre, lequel reçoit les siennes du gouvernement, de temps en temps.

Supposons qu'une organisme en particulier essaie de faire entrer au Canada des personnes d'un autre pays, et que ce groupe pense honnêtement qu'elles sont des réfugiés, mais que le gouvernement, à ce moment-là, pour des raisons de politique nationale, estime que ces personnes sont des éléments subversifs ou, pour une raison ou pour une autre, qu'elles ne doivent pas entrer au Canada en tant que réfugiés. On pourrait alors se servir de cet article pour mettre un terme aux activités de cet organisme.

Le sénateur Robertson: Mais cela pourrait arriver maintenant.

M. Rosen: J'en conviens. Je dis que, vu qu'on modifie la loi, pourquoi ne pas prévoir une exception?

Le sénateur Robertson: J'en déduis que vous n'êtes pas satisfait du libellé actuel de la loi?

M. Rosen: C'est exact.

Le sénateur Robertson: On a du mal à trouver un libellé différent. Je crois qu'on y travaille depuis un certain temps.

M. Rosen: Vous voulez dire qu'il est difficile de trouver une exception acceptable?

Le sénateur Robertson: Oui.

Le sénateur Fairbairn: Avez-vous le texte?

M. Rosen: Si j'ai un libellé à proposer? Honnêtement, je dois avouer que non. Si cela vous intéresse vraiment, nous rédigerons quelque chose et nous vous l'enverrons.

La présidente: Merci, monsieur Rosen; cela nous sera sans doute utile.

Je voudrais vous demander vos commentaires sur les deux autres amendements recommandés par le Comité dans son rapport, qui portent sur les dispositions relatives aux perquisitions. Le Comité avait des réserves au sujet du pouvoir de briser des portes, des fenêtres, des murs, des plafonds, et le reste. Si je me souviens bien, cet article a été tiré de la Loi sur les douanes. Le Comité estimait que ce genre de pouvoir était, comme il l'a dit dans son rapport, inapproprié et excessif dans le cas des infractions en matière d'immigration. Le Comité avait aussi des réserves au sujet des dispositions relatives aux perquisitions en ce qui concerne l'exécution de mandats la nuit. Il a demandé que les mandats soient exécutés pendant la journée, sauf quand on a des motifs valables de le faire la nuit. Ce genre de restriction figure dans la Loi sur les douanes et dans le Code criminel, mais le gouvernement ne l'a pas inscrit dans le projet de loi, bien que nous l'ayons recommandé.

[*Text*]

Both of those recommended amendments were rejected by the minister.

Mr. Rosen: Let me deal first with the right to break open walls, and so forth. You can well see that that would be a necessary power to a customs officer who is looking for hidden contraband. However, as you may appreciate, the United States immigration people are often faced with situations where people are being brought in as a form of contraband, hidden in the most obscure places. I am sure that may happen here eventually, depending on how much pressure there is to breach our laws. I do not know whether we have the same type of geographical problems as the United States. I am thinking, particularly, of their southern border.

I can see circumstances where an immigration officer may be required to break down a wall or a door, or open a lock to find whether or not persons, for example, have been concealed in false walls, in a ship's hold or in some such manner. However, as you can well appreciate, the legislation is not limited to that sort of a search. There does not seem to be the necessity of reasonable and probable grounds to believe that, before you break open and conduct your search, you are looking for human beings behind a wall. On the other hand, under the Criminal Code, there is an ancillary power, which has always gone along with a search warrant, to make a thorough search of the building or premises where the warrant is authorized.

What concerns us with the Immigration Act is that the power to break down, and so forth, is a general power which applies both to warranted and warrantless searches. In a warranted situation, for example, when going to an office to look for documents that will afford evidence of contravention of the act, a justice might say that the officer should go there only between 9 a.m. and 5 p.m. and that he should not break open files. Restrictions are imposed by the judicial officer hearing the warrant application. In the other situation, there is no limit on the times, places or manner in which the search can be carried out. In fact, there is a statutory authorization to do specifically what you mentioned, which is to break open, and so forth.

As you pointed out, the other problem is that the safeguards contained in the Criminal Code are there for the individual, and the power necessary to carry out the searches are contained in the Criminal Code. Both are addressed. Neither is addressed in the Immigration Act.

The Chairman: In effect, this section is really redundant. Your position is that all of the powers that are necessary to carry out a proper search are now contained in the Crimial Code; is that correct?

Mr. Rosen: Yes, or they are recognized as exceptions to those powers, such as incidental to arrest, search of vehicles that can be moved away, the degree of force to use, and so forth. These can all be seen within the context of the Criminal Code search provisions.

[*Traduction*]

Les deux amendements recommandés ont été rejetés par le Ministre.

M. Rosen: Parlons d'abord du droit de briser des murs, et le reste. On comprend bien que ce pouvoir puisse être nécessaire à un agent des douanes qui cherche des produits de contrebande. Cependant, comme vous en conviendrez, les agents d'immigration des États-Unis sont souvent dans des situations où des gens sont amenés un peu comme de la contrebande, cachés dans des endroits bien dissimulés. Je suis sûr que cela pourrait arriver ici un jour, si la pression devenait assez forte pour pousser les gens à contrevenir à la loi. Je ne sais pas si nous avons le même contexte géographique qu'aux États-Unis. Je pense en particulier à leur frontière sud.

Je peux facilement imaginer des cas où un agent d'immigration aurait besoin de briser un mur ou une porte, ou de forcer une serrure afin de déterminer si des personnes, par exemple, sont cachées dans des faux murs, dans la cale d'un navire, ou en d'autres endroits. Cependant, comme vous l'admettrez sans doute, la loi n'est pas limitée à ce genre de perquisition. Il ne semble pas être nécessaire d'avoir des motifs raisonnables de penser que, avant même de briser un mur et d'effectuer votre perquisition, vous trouverez des personnes derrière le mur en question. D'un autre côté, en vertu du Code criminel, il existe un pouvoir auxiliaire, qui a toujours été associé au mandat de perquisition, de faire une perquisition approfondie de l'immeuble ou des locaux visés par le mandat.

Ce qui nous inquiète dans la Loi sur l'immigration, c'est que le pouvoir de briser un mur, etc., est un pouvoir général qui s'applique tant aux perquisitions avec mandat qu'aux perquisitions sans mandat. Dans le cas des perquisitions avec mandat, effectuées par exemple, dans un bureau pour chercher des documents qui prouveront qu'il y a eu infraction à la loi, un juge de paix peut préciser que l'agent ne peut se rendre dans les locaux qu'entre 9 heures et 17 heures et qu'il ne doit pas forcer des classeurs. Des restrictions sont imposées par le juge de paix qui entend la demande de mandat. Dans l'autre cas, il n'y a aucune restriction quant à l'heure, à l'endroit ou à la manière dont la perquisition peut être effectuée. En fait, la loi vous autorise à faire spécifiquement ce que vous mentionnez, c'est-à-dire à briser des portes, etc.

Comme vous l'avez signalé, l'autre problème réside dans le fait que le Code Criminel prévoit des mesures de protection pour la personne et accorde les pouvoirs nécessaires à ceux qui doivent faire des perquisitions. Les deux sont prévus. Ce n'est pas le cas de la Loi sur l'immigration.

La présidente: En fait, cet article fait double emploi. Vous affirmez que tous les pouvoirs nécessaires pour effectuer une perquisition en bonne et due forme figurent déjà dans le Code criminel, n'est-ce pas?

M. Rosen: Oui, ou du moins, la perquisition sans mandat est reconnue comme exceptionnelle, et elle est autorisée, par exemple, lorsqu'elle a pour objet de justifier une arrestation, ou lorsqu'il s'agit de véhicules en mouvement, ou lorsqu'il faut utiliser la force, etc. Tous ces pouvoirs figurent dans les dispositions du Code criminel concernant les perquisitions.

[*Text*]

The Chairman: Do you have any views with respect to the other provision about search warrants being excecuted by day unless there are valid reasons?

Mr. Rosen: As I said before, I can well understand the need to execute them 24 hours a day in certain circumstances; but, in my respectful submission, while, on the one hand, it is inappropriate to legislate the time, on the other hand, it would be appropriate to allow an independent judicial officer to make that decision as part of his overall duties. The whole system is set up for that. In the case of Hunter and Southam, the Supreme Court of Canada said that an independent judicial officer would make those determinations. Is he going to allow the invasion of privacy? If so, to what extent and under what circumstances; and what conditions are going to be attached to that power, if any? This is why you have that system.

The Chairman: Mr. Rosen, thank you very much for your attendance here this morning.

Mr. Rosen: If there is anything else that this committee or the other committee wishes to know about this subject, please give us some notice and we will let you have our position. I am not aware of anything more that can be said, to this committee or to the others dealing with the Immigration Act, but, if there are questions, we will be pleased to answer them.

The Chairman: Thank you, Mr. Rosen.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

La présidente: Avez-vous des commentaires à faire au sujet de l'autre disposition sur les mandats de perquisition qui doivent être exécutés de jour, à moins qu'on ait des raisons valables de faire autrement?

M. Rosen: Comme je l'ai déjà dit, je comprends qu'il soit parfois nécessaire, dans certains cas, d'effectuer une perquisition à n'importe quelle heure du jour, mais à mon humble avis, s'il est inopportun de légiférer quant à l'heure, il serait opportun de permettre à un agent judiciaire indépendant de prendre ce genre de décision. Le système judiciaire est là pour cela. Dans l'affaire *Hunter* et *Southam*, la Cour suprême du Canada a dit qu'un agent judiciaire indépendant devrait prendre ces décisions. Devrait-on alors lui permettre de s'ingérer dans la vie privée des personnes? Dans l'affirmative, dans quelle mesure, dans quelles circonstances et dans quelles conditions? C'est pour cela que ce système existe.

La présidente: Monsieur Rosen, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous ce matin.

M. Rosen: Si ce comité ou l'autre comité ont besoin de renseignements complémentaires à ce sujet, veuillez nous en informer et nous vous ferons connaître notre position. Pour ma part, je n'ai rien d'autre à ajouter à l'intention de ce comité ou de l'autre qui étudie la Loi sur l'immigration, mais si vous avez des questions, nous serons heureux d'y répondre.

La présidente: Merci, monsieur Rosen.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the "Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal":
Rivka Augenfeld.

From the Social Center to Aid Refugees:
Mathilde Marchand.

From the Association of Lawyers of Quebec:
Denis Racicot.

From B'nai Brith Canada:
David Matas;
Rebecca Zucherbrodt.

From the Criminal Lawyers' Association:
Mr. John Rosen.

De la Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal:
Rivka Augenfeld.

Du Centre social d'aide aux immigrants:
Mathilde Marchand.

De l'Association des juristes du Québec:
Denis Racicot.

De "B'nai Brith Canada":
David Matas;
Rebecca Zucherbrodt.

De l'Association des avocats en droits criminel:
M[e] John Rosen.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

C 24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 22, 1988

Issue No. 69

Sixth proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof

Twenty-fourth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 22 mars 1988

Fascicule nº 69

Sixième fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel

Vingt-quatrième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

LIBRARY

28959—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes
Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Grafstein
Hastings
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Robertson
Rossiter

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rossiter for that of the Honourable Senator Nurgitz. (March 22, 1988)

The name of the Honourable Senator Barootes for that of the Honourable Senator Spivak. (March 22, 1988)

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Senator Gigantès. (March 22, 1988)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes
Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Grafstein
Hastings
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Robertson
Rossiter

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 22 mars 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Spivak. (le 22 mars 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (le 22 mars 1988.)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, February 11, 1988:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1, 2(*a*), 3, 7 and 13(*b*), (*c*) and (*d*) to the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof;

That the Senate do not insist on its amendments 4, 5(*a*), (*b*) and (*c*), 6(*a*) and (*b*), 9, 10, 11, 12 and 13(*a*);

That the Senate agree to the further amendments made by the House of Commons to clauses 11 and 16; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated 3rd February, 1988, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 11 février 1988:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que le Sénat agrée les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1, 2*a*), 3, 7 et 13*b*), *c*) et *d*) au Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4, 5*a*), *b*), et *c*), 6*a*) et *b*), 9, 10, 11, 12 et 13*a*);

Que le Sénat agrée les autres amendements apportés par les Communes aux articles 11 et 16; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 22, 1988
(92)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 11:10 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Hastings, Hébert, Lewis, Neiman, Robertson and Rossiter (10),

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkely and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The Committee considered draft report proposals.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
TUESDAY, MARCH 22, 1988
(93)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 3:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Lewis, Neiman, Robertson and Spivak (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From Toronto Refugees Affairs Council:

Ninette Kelley, Secretary;

Stephanie Thomas, Co-Chairperson.

From Amnesty International:

Michael Schelew, Refugee Coordinator;

Michael Bossin.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 22 MARS 1988
(92)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Hastings, Hébert, Lewis, Neiman, Robertson et Rossiter (10).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le Comité examine les propositions contenues dans le rapport provisoire.

À 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
LE MARDI 22 MARS 1988
(93)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridique et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (président.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Lewis, Neiman, Robertson et Spivak (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

Du «Toronto Refugees Affairs Council»:

Ninette Kelly, secrétaire;

Stéphanie Thomas, coprésidente.

D'Amnistie internationale:

Michael Schelew, coordonnateur pour les réfugiés;

Michael Bossin.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi sur l'immigra-

Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The Committee considered draft report proposals.

At 4:30 p.m., the Committee proceeded in public.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideeration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 5:00 p.m., the Committee adjourned.

At 5:20 p.m., the Committee resumed.

The witnesses answered questions.

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

tion de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le Comité étudie les propositions contenues dans le rapport provisoire.

À 16 h 30, la séance devrait publique.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Les témoins font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 17 h, la séance est levée.

À 17 h 20, la séance reprend.

Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 22, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chairm.

The Chairman: Honourable senators, our first witnesses today are representatives from the Toronto Refugees Affairs Council, Ms. Ninette Kelley, Secretary, and Ms. Stephanie Thomas, Co-Chairperson. First of all I must apologize for keeping our witnesses waiting. We are trying to deal in tandem with two different bills and we had some work to do with Bill C-84. We are very grateful that you have been patient with us.

Mr. Bélisle has given me copies of the material you filed with the committee, including your comment on Minister Bouchard's response to the Senate report on Bill C-84. I have had copies circulated to all members of the committee so they will have an opportunity to study your comments.

Ms. Ninette Kelley, Secretary, Toronto Refugees Affairs Council: Thank you.

The Chairman: I won't keep you waiting. I will let you go ahead with your presentation on Bill C-55.

Ms. Kelley: Madam Chairman and honourable senators, thank you very much for this opportunity to speak with you. For those of you who are not familiar with the Toronto Refugees Affairs Council, it is an umbrella organization that is made up of approximately 34 member organizations, non-governmental, non-profit organizations that provide services to refugees, both sponsored refugees and refugee claimants within the Toronto area.

One of our member organizations, the YWCA of Toronto, was asked to share this time slot with us today, by the YWCA, having endorsed our brief, asked that we speak on their behalf. They have asked me to bring to you, which I have just given to Mr. Paul Bélisle, a copy of their brief on Bill C-55, which can be appended to ours. Really what it looks at primarily is the effect on women of many of the provisions of that piece of legislation.

I would like to point out that I am accompanied by Stephanie Thomas, who is a lawyer with the Bloor Information and Legal Services. Stephanie handles a lot of refugee claimant cases, so she brings with her quite a bit of expertise. I am a lawyer working with the working group on refugee resettlement, which deals primarily with the coordination and the promotion of refugee sponsorship with the Toronto area.

I would like to ask honourable senators for their indulgence in that I be given perhaps half the time to speak to our brief

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permament des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'étudier le projet de loi C-55 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence se réunit aujourd'hui, à 16 h 30.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, les premiers témoins que nous entendrons aujourd'hui représentent la *Toronto Refugees Affairs Council*. Il s'agit de M^me^ Ninette Kelley, secrétaire, et de M^me^ Stephanie Thomas, coprésidente. Je voudrais d'abord m'excuser d'avoir fait attendre nos témoins. Nous étudions deux projets de loi en même temps et nous devions compléter certains travaux relatifs au projet de loi C-84. Nous vous remercions d'avoir été si patientes.

M. Bélisle m'a remis des exemplaires des documents que vous déposez auprès du Comité, y compris de vos commentaires sur la réaction du ministre Bouchard au rapport du Sénat sur le projet de loi C-84. J'en ai fait distribuer des exemplaires à tous les membres du Comité afin qu'ils aient l'occasion d'analyser vos observations.

Mme Ninette Kelley, secrétaire, Toronto Refugees Affairs Council: Merci.

La présidente: Je ne vous ferai pas attendre plus longtemps, si vous voulez bien passer à votre exposé sur le projet de loi C-55.

Mme Kelley: Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de l'occasion que vous nous fournissez de comparaître devant votre Comité. Pour ceux qui ne connaîtraient pas notre organisme, le *Toronto Refugees Affairs Council* est une organisation parapluie qui regroupe environ 34 organismes non gouvernementaux sans but lucratif offrant des services, dans la région de Toronto, à tous les réfugiés, qu'ils soient parrainés ou simples revendicateurs du statut de réfugié.

Des représentants d'un de nos organismes membres, le YWCA de Toronto, devaient nous accompagner aujourd'hui, mais comme ils appuient notre exposé, il nous ont demandé de parler en leur nom. Ils nous ont aussi demandé de déposer leur mémoire sur le projet de loi C-55, qui pourra d'ailleurs être annexé au nôtre, et j'en ai remis un exemplaire à M. Paul Bélisle. Essentiellement, leur mémoire traite des répercussions que pourraient avoir un grand nombre de dispositions du projet de loi sur la situation des femmes.

Comme vous pouvez le remarquer, je suis en compagnie de Stephanie Thomas, avocate de la firme *Bloor Information and Legal Services*. Comme Stephanie s'occupe du cas de nombreux revendicateurs du statut de réfugié, elle possède une assez vaste expérience dans le domaine. Quant à moi, je suis avocate et membre du groupe de travail sur le réétablissement des réfugiés. Le groupe s'occupe principalement de la coordination et de la promotion du parrainage des réfugiés dans la région de Toronto.

Je demanderais aux honorables sénateurs de faire preuve d'indulgence et de me permettre dans un premier temps de

[*Text*]

and then open the floor to questions. I would like to confirm that we are here just to speak on Bill C-55, but I would like to add that, as Senator Neiman has alluded to you, we have sent to you a brief on Bill C-84 that we sent last fall, which looks at several aspects of that piece of legislation from a constitutional law perspective. The framework that we used in our analysis of Bill C-84 we have adopted for Bill C-55 as well.

In addition we recently did a recommendation to the Senate in regard to Minister Bouchard's response to your report on Bill C-84, a report that was enthusiastically received by all our members and, with the exception of one amendment we did not agree with, we enthusiastically endorsed your report. I would just like to note for the record that we encourage the Senate to stand firm on its recommendations to the House of Commons as we believe that to be the only legitimate constitutional avenue to pursue.

I have organized my presentation in basically three parts. The first part is a brief overview of constitutional review. I understand that you have had quite a long session on constitutional review and I don't intend at all to repeat that or pretend that I am an expert on it. However, I would like to reiterate some of the basic principles involved in constitutional review because they do provide the framework upon which we have analyzed Bill C-84 and Bill C-55.

In the second part of my presentation I will be looking at the screening mechanisms, particularly those we find or feel are constitutionally invalid, and in the third part the review or lack thereof of Bill C-55.

Turning now to the first part of my presentation on constitutional review, as I am sure you know in any constitutional review it is up to the claimant to show that there has been a limit to a right or freedom. Assuming that has been done, it is then up to the lawmaker to show that it was reasonable to have passed a law which limits rights or freedoms in that way. The court, in looking at whether or not a law is reasonable, will apply four tests.

The first is that it will look to the purposes of the law and ask whether or not the purposes are pressing and substantial. Generally this is an easy test to satisfy and by and large, with judicial review, the focus is primarily on the means by which the purposes are being accomplished. In this regard the court applies three proportionality principles, the first being the rational connection. The court will ask: is there a rational connection between the purposes and the means? In other words, will the operation of the section further the purposes for which the law was intended?

The second proportionality principle is that of least drastic means, and here the court will ask: could the purposes of the section be met in a manner that infringed protected rights and freedoms less.

Lastly, the court will look at the social benefits of the law and ask whether or not they are proportional to the limits that

[*Traduction*]

présenter notre mémoire, et je répondrai par la suite à leurs questions. Je tiens à signaler que nous ne parlerons aujourd'hui que du projet de loi C-55, mais, comme l'a mentionné la sénatrice Neiman, nous vous avons transmis le mémoire sur le projet de loi C-84 que nous avons déposé l'automne dernier et qui analyse plusieurs aspects du projet de loi selon l'optique du droit constitutionnel. Pour l'analyse du projet de loi C-55, nous avons adopté la même méthode de travail que pour le projet de loi C-84.

Je voudrais ajouter que nous avons récemment présenté au Sénat une recommandation concernant la réaction du ministre Bouchard à votre rapport sur le projet de loi C-84. Précisons que c'est avec enthousiasme que tous nos membres ont accueilli votre rapport et qu'ils l'ont approuvé, à l'exception d'un amendement avec lequel nous n'étions pas d'accord. Je voudrais déclarer publiquement que nous encourageons le Sénat à ne pas démordre des recommandations qu'il a présentées à la Chambre des communes, puisque nous estimons que c'est la seule issue constitutionnelle légitime qu'il nous reste.

J'ai divisé mon exposé en trois grandes parties. En premier lieu, je reverrai brièvement le processus de révision constitutionnelle. J'ai cru comprendre que vous aviez eu une longue séance à ce sujet et je n'ai pas du tout l'intention de reprendre le débat ou de prétendre être spécialiste en la matière. Toutefois, je voudrais répéter certains principes fondamentaux de la révision constitutionnelle parce qu'ils constituent la base sur laquelle repose notre analyse des projets de loi C-84 et C-55.

Ensuite, j'analyserai les mécanismes de sélection, particulièrement ceux que nous jugeons constitutionnellement invalides pour discuter des dispositions ou plutôt de l'absence de dispositions relatives au processus de révision dans le projet de loi C-55.

Je commence donc mon exposé en parlant de la révision constitutionnelle. Comme vous le savez, dans le processus de révision constitutionnelle, il incombe aux revendicateurs de prouver que leurs droits et leurs libertés ont été restreints. Supposons que le revendicateur a pu faire cette preuve, le législateur doit ensuite prouver qu'il était tout à fait raisonnable d'adopter une loi limitant les droits et les libertés de cette façon. Pour déterminer si la loi était raisonnable ou non, le tribunal appliquera quatre critères.

Il analysera d'abord l'objet de la loi et se demandera si elle répond à un besoin urgent et important. En général, cette étape ne pose pas de problèmes et, dans l'ensemble, l'examen judiciaire porte surtout sur les moyens utilisés pour atteindre l'objectif de la loi. Pour réaliser cet examen, le tribunal applique trois principes de proportionnalité. Le premier est le rapport rationnel, et le tribunal tentera de découvrir s'il existe un lien rationnel entre l'objet de la loi et les moyens utilisés. En d'autres mots, l'appication de la loi permettra-t-elle de se rapprocher de l'objet de la loi?

Le deuxième principe de proportionnalité se rapporte à l'application possible des mesures les moins drastiques. Ici, on se demandera s'il avait été possible de respecter l'objet de la loi tout en transgressant moins les droits et les libertés protégés.

Enfin, le tribunal étudiera les avantages sociaux que comporte de la loi afin de déterminer s'ils sont proportionnels aux

[*Text*]

the law imposes on rights and freedoms. So, in other words, do the violations of the Charter outweigh the benefits the section can be expected to provide.

I would just like to note here that that is the framework upon which all our analysis is based. In the brief to Bill C-55, which you have in front of you, that really goes through that analysis much more rigorously than I will attempt to do this afternoon. What I hope to do is to leave with the Senate two basic notions that are fundamental to our analysis, and that is that when you look at this bill from a constitutional law perspective it becomes very clear that when you are dealing with refugee determination legislation, the Constitution requires at a minimum the right to an oral hearing on the merits for every refugee claimant and a meaningful review.

Having said that, I am going to really look at some of these aspects of the act just as examples of how that works. First I am going to turn to the screening provisions and start by talking briefly about what I call the "time of request screen", section 45. A person wishing to make a refugee claim must make it known to the adjudicator at the outset of the immigration inquiry and before any evidence is taken. Failure to make that request known at that point in time will preclude the claimant from ever making it again.

The risks associated with this screening are very substantial. It is common that people arrive here who do not have an understanding our our proceedings, who perhaps don't speak the language, who are traumatized and tired, perhaps unsophisticated, and they will not understand the implications of failing to make that request at that time. The implications that that person can be removed from Canada, can be removed back to the country in which persecution is feared. So that mistake could quite conceivably cost a refugee his or her life.

The YWCA brief brings out very clearly in a case it refers to involving a woman refugee, which they say is fairly representative of many women refugee claimants who usually have been grossly sexually violated by the authorities in the country from which they have fled. The shame associated with this violation makes them very reluctant to be forthcoming to even their lawyer in the first few interviews, let alone a government official immediately when they arrive.

So it would not be difficult to establish that this provision threatens the life, liberty and security of the person within the meaning of section 7 of the Charter. The question, however, will then become: is this depravation in accordance with fundamental justice?

In *Singh* and the Motor Vehicle Reference, the Supreme Court of Canada made it very clear that the principles of fundamental justice are very broad. In *Singh*, Madam Justice Wilson states that fundamental justice requires the opportunity of the claimant to effectively challenge the case he or she has to meet and to be given an oral hearing on the merits.

[*Traduction*]

restrictions imposées sur les droits et les libertés. Il tentera donc de juger si les avantages de la loi contre-balancent les violations à la Charte.

Je voudrais faire remarquer que c'est sur ces principes que repose toute notre analyse. Dans notre mémoire sur le projet de loi C-55 que vous avez devant vous, l'analyse est beaucoup plus poussée. Cet après-midi, je n'irai pas dans tous les détails, mais je tenterai d'expliquer au Sénat les deux notions fondamentales de notre analyse. Si on étudie le projet de loi dans l'optique du droit constitutionnel, il ressort clairement que, en matière de législation sur la reconnaissance du statut de réfugié, la Constitution accorde tout au moins le droit à une audience orale fondée sur la situation personnelle de chacun des revendicateurs du statut de réfugié aisi que le droit à une enquête sérieuse.

Ceci dit, je vais analyser en profondeur trois aspects de la loi pour vous en expliquer le fonctionnement. Premièrement, je vais parler des dispositions de sélection en commençant par ce que j'appelle le «temps nécessaire à l'examen de la demande» prévu à l'article 45. Toute personne qui désire revendiquer le statut de réfugié doit en aviser l'arbitre dès le début de l'enquête et avant les témoignages. Si le revendicateur ne fait pas connaître ses intentions à ce moment-là, il lui sera impossible de le faire plus tard.

Cette méthode de sélection comporte des risques énormes. Souvent, les gens qui arrivent ne connaissent pas nos procédures, ne parlent pas notre langue, sont traumatisés, fatigués et peut-être un peu naïfs. Ils ne saisiront pas toutes les conséquences que pourrait comporter leur geste s'ils oublient de présenter leur demande à leur arrivée. On pourrait les expulser du Canada, les refouler dans leur pays où la persécution les guettent. Leur erreur pourrait bien leur coûter la vie.

Dans son mémoire, le YWCA explique clairement cette situation en se référant au cas d'une réfugiée, qui, selon lui, est très représentatif de la situation de nombreuses femmes qui revendiquent le statut de réfugié. Ces femmes ont souvent été violées par les autorités du pays qu'elles ont fui. Rongées par la honte, elles hésitent beaucoup à se confier même à leur avocat au cours des premières rencontres, et elles sont encore bien moins susceptibles d'aborder un agent gouvernemental dès leur arrivée au Canada.

Il n'est donc pas difficile d'établir que cette disposition menace la vie, la liberté et la sécurité de la personne, tous des droits consacrés par l'article 7 de la Charte. Mais alors, il faudra se demander si ces restrictions sont conformes aux principes de la justice fondamentale.

Dans l'affaire *Singh* contre le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et dans le renvoi relatif à la *Motor Vehicle Act* de la Colombie-Britannique, la Cour suprême du Canada a très clairement indiqué que les principes de la justice fondamentale sont très généraux. Dans l'affaire *Singh*, M^me^ le juge Wilson a statué que, selon les principes de la justice fondamentale, le revendicateur doit avoir l'occasion de plaider efficacement sa cause et a droit à une audience orale fondée sur les faits entourant sa situation personnelle.

[*Text*]

In determining what is required of fundamental justice, one can also look at the norms of international law. Mr. Justice Lamer, in the Motor Vehicle Reference, said that principles of fundamental justice go beyond principles of fairness and natural justice to include substantive rights. Here you can look at legal traditions which incorporate both common law and international conventions.

The Chairman: I regret that I am going to have to interrupt our proceedings, I hope for only ten minutes or so. The Whips require our presence in the Senate chamber for the purposes of Royal Assent.

—Short recess.

—Upon resuming.

The Chairman: Very well, honourable senators, we will continue.

Ms. Kelley: Madam Chairman, to reiterate a little on where I was, I was talking about the time-of-request screen and, having concluded that it would not be difficult to establish that the provision threatens life, liberty and the security of the person within the meaning of section 7 of the Charter, the question then becomes: Does it limit these rights in accordance with fundamental justice? In order to determine what "fundamental justice" required, I referred to the decision of the Supreme Court of Canada in *Singh*. I also began to look at Mr. Justice Lamer's decision in the Motor Vehicle Reference, in which he said that in order to determine what is involved in natural justice you could also look to norms in international law.

It is in that regard that I would direct the attention of this committee to the executive committee conclusion of the United Nations High Commissioner for Refugees, no. 15, 1979, in which Canada took part. I will leave a copy of that document here with your clerk to append to our presentation. In those conclusions, they state that while asylum seekers may be required to submit their asylum request within a fixed period of time, failure to do so should not lead to exclusion.

Therefore, given that there would be a limit on a person's section 7 rights, the question then becomes: Is this limit reasonable? The government will undoubtedly say it is reasonable and is necessary for expeditious processing; it is necessary to streamline the system. However, there is one thing that is very clear from the Supreme Court of Canada judgments in both *Singh* and the Motor Vehicle Reference, and that is that administrative convenience is not a sufficient basis on which to justify the serious infringement of a person's section 7 rights. It is our position that the alternative which the government should follow is to maintain the present system whereby a person is able to claim refugee status up to the point that the deportation or exclusion order is issued.

Turning now to the eligibility screens in clause 48.01, first I intend to look at the country compliance with article 33 screen,

[*Traduction*]

Pour comprendre la signification de la justice fondamentale, on peut aussi examiner les normes du droit international. Dans le renvoi relatif à la *Motor Vehicle Act*, M. le juge Lamer faisait observer que les principes de la justice fondamentale allaient plus loin que les principes d'équité et de justice naturelle et comprenaient des droits importants. Ici, les traditions légales englobent à la fois le droit commun et les conventions internationales.

La présidente: Je m'excuse, mais je dois interrompre les délibérations pendant environ dix minutes seulement, enfin je l'espère. Le whip demande notre présence au Sénat pour une sanction royale.

(Brève pause)

Reprise des travaux;

La présidente: Poursuivons, si vous le voulez bien, honorables sénateurs.

Mme Kelley: Madame la présidente, permettez-moi de reprendre ce que je disais. Je parlais du temps nécessaire à l'examen de la demande. Je suis arrivée à la conclusion qu'il serait facile de démontrer que cette clause menace la vie, la liberté et la sécurité de la personne, au sens de l'article 7 de la Charte. Je formulerai, donc ma question de la façon suivante: Cette clause limité-t-elle les droits que garantit la justice fondamentale? Pour déterminer ce que garantit la «justice fondamentale», je me suis reportée à la décision rendue par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Singh*. J'ai également jeté un coup d'œil sur la décision rendue par M. le Juge Lamer dans le Renvoi relatif à la Motor Vehicle Act de la Colombie-Britannique. D'après lui, il faut tenir compte des normes du droit international pour déterminer ce que représente la justice naturelle.

C'est à cet égard que j'aimerais attirer l'attention du Comité sur la conclusion du Comité exécutif du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (nº 15, 1979), au sein duquel siègeait le Canada. Je laisserai une copie de ce document au greffier pour qu'il l'annexe à notre présentation. Dans ces conclusions, le Comité indique que l'on peut exiger des demandeurs d'asile de présenter leur demande dans des délais fixes; cependant, le non-respect de ces délais ne devrait pas entraîner leur exclusion.

Compte tenu du fait qu'une restriction serait ainsi imposée aux droits de la personne, au sens de l'article 7, je formule ma question de la façon suivante: Cette restriction est-elle raisonnable? Le gouvernement répondra sans aucun doute qu'elle l'est et qu'elle permet le traitement rapide des damandes ainsi que la rationalisation du système. Toutefois, il ressort très clairement des jugements de la Cour suprême du Canada à l'égard de l'affaire *Singh* et du Renvoi relatif à la Motor Vehicle Act de la Colombie-Brntannique que des raisons administratives ne peuvent, à elles seules, justifier la violation des droits d'une personne, garantis en vertu de l'article 7. A notre avis, le gouvernement devrait adopter une autre attitude et maintenir le système actuel qui permet à toute personne de revendiquer le statut de réfugié jusqu'au moment où elle reçoit une ordonnance d'expulsion ou d'exclusion.

En ce qui concerne l'examen de l'acceptabilité dont il est fait mention à la clause 48.01, je me propose d'abord d'examiner la

[*Text*]

otherwise known as the safe country screen. I am sure that it has been stressed to you on many occasions that the risks associated with this screen are very grievous, and I intend to enumerate a few of those risks. One is the risk that a refugee claimant will be sent to a country that just cannot adequately provide protection. Nothwithstanding the fact that a country may have a good record of not expelling refugees, and thus earn a place on a safe country list, nevertheless that country may be unable to protect refugees from outside threats or internal aggression. The world situation today is rife with examples of this kind. To name just a few: Camps on the border of South Africa are constantly being threatened by military incursions by the South African military; the physical integrity of Salvadorians in the camps in Honduras has been threatened; Kampucheans in the border camps in Thailand are constantly under the threat of abuses to their physical integrity by thieves, et cetera. It is a very serious situation. With respect to Palestinians in refugee camps in Lebanon, there is one thing that has become very clear to us in the past few years and that is that many hundreds of innocent people have died in the crossfire in the Palestinian camps in Lebanon.

I would now make reference to the brief from the YMCA where they note that, with respect to women, these threats are very severe and women have not been taken into consideration in terms of the drawing up of the safe country list. Here I would just like to say that women, aside from their vulnerability as refugees, run a very high risk of being physically attacked in flight, and the incidence is really shocking. Therefore, I would make the point that when the government looks at whether another country complies with Article XXXIII, it does not look at whether it is a safe country for women in terms of maintaining their own physical security.

The other risk associated with the safe country screen is that a refugee might be sent to a country that will not protect him. Here I would point to examples such as Turkey. Turkey does not involuntarily repatriate many refugees, but it has been known on occasion to send Iranians back to Iran. Also, as I am sure you know, the United States has a record of refouling not just Iranians but also Salvadorians and Guatemalans.

The safe country list will be drawn up by cabinet and no doubt diplomatic considerations will be at play here. I cannot see the Canadian government feeling comfortable omitting the U.S. from the safe country list, and yet the U.S. is not safe for certain refugees. Also, there is no assurance that that safe country list will be changed quickly enough to reflect current realities.

The third risk that I would like to touch upon is that a refugee could be sent to a country which refuses to admit that person. I am sure that honourable senators have been told about the serious phenomenon in the world today of orbiting refugees. In other words, refugees are simply shoved from one country to another. In my work in the re-settlement of refugees, I see this happening on a regular basis. There have been Ethiopians who were turned away from the Airport in Greece; Iranians who were turned away from the Airport in

[*Traduction*]

liste des tiers-pays sûrs dont il est fait mention à l'article 33. Je suis persuadée que l'on vous a déjà fait remarquer en de nombreuses occasions que les risques que présente cette liste sont très graves. Je me propose d'en énumérer quelques-uns. Un revendicateur du statut de réfugié risque d'être envoyé dans un pays incapable de lui assurer la protection voulue. Même si un pays a la réputation de ne pas expulser les réfugiés et qu'ils se trouve donc sur la liste des tiers-pays sûrs, il est possible qu'il ne puisse pas protéger les réfugiés de menaces extérieures ou d'agression intérieure. La situation mondiale aujourd'hui abonde en exemples de ce genre. Ainsi, les camps situés à la frontière de l'Afrique du Sud sont constamment menacés par l'armée sud-africaine; ont peut dire la même chose au sujet de l'intégrité physique des Salvadoriens qui se trouvent dans les camps du Hondurus ainsi qu'au sujet de celle des Kampuchéens dans les camps frontaliers de Thaïlande, constamment menacée par des voleurs, etc. La situation est très grave. En ce qui concerne les Palestiniens qui se trouvent dans des camps de réfugiés au Liban, il est claire que depuis quelques années des centaines d'innoncents, prix entre deux feux, ont perdu la vie.

J'aimerais maintenant faire allusion au mémoire du YMCA. Il y est indiqué, que ces menaces sont très graves pour les femmes et que l'on n'a pas tenu compte de leurs situation au moment où la liste des tiers-pays sûrs a été dressée. J'aimerais simplement dire ici que les femmes sont non seulement vulnérables à titre de réfugiées, mais qu'elles courent un très grand risque d'attaques physiques pendant leur fuite; la fréquence de ces attaques est vraiment scandaleuse. Ce que je veux souligner ici, c'est que même lorsque le gouvernement s'assure qu'un pays respecte les dispositions de l'article 33, il ne s'inquiète pas de savoir s'il s'agit d'un pays sûr pour les femmes.

La liste des tiers-pays sûrs comporte également un autre risque. Un réfugié peut en effet être envoyé dans un pays qui ne le protégera pas. J'aimerais ici citer des exemples comme celui de la Turquie. La Turquie ne rapatrie pas de refugiés contre leur gré, mais il lui est déjà arrivé de renvoyer des Iraniens chez eux. Vous n'êtes pas sans savoir non plus qu'il est bien connu que les États-Unis refoulent non seulement des Iraniens, mais également des Salvadoriens et des Guatémaltèques.

Le Cabinet dressera la liste des tiers-pays sûrs; il ne fait aucun doute que des considérations d'ordre diplomatique entreront en jeu. Je ne vois pas comment le gouvernement canadien pourrait ne pas inscrire les États-Unis sur la liste des tiers pays sûrs et pourtant, dans le cas de certains réfugiés, il ne s'agit pas d'un pays sûr. Par ailleurs, rien ne prouve que la liste des tiers-pays sûrs pourra être modifiée rapidement pour refléter les réalités du moment.

Le troisième risque auquel j'aimerais faire allusion est le suivant: un réfugié pourrait être envoyé dans un pays qui refuse de l'admettre. Je suis sûr que les honorables sénateurs sont au fait du grave phénomène qui se produit dans le monde entier et qui est celui des réfugiés dont personne ne veut. Les réfugiés sont tout simplement bousculés d'un pays à l'autre. Cela arrive régulièrement, comme j'ai pu le constater dans le cadre de mon travail d'établissement des réfugiés. Des Ethiopiens ont été renvoyés d'un aéroport en Grèce; des Iraniens ont été renvoyés

[*Text*]

Turkey. You cannot imagine the psychological trauma that is caused to a refugee to be bounced from one country to another. It is particularly severe when the ultimate destination is the country from which that refugee fears persecution. This has recently been dramatically highlighted in a press release regarding Iranian refugee Akbar Moatamedi. He was an Iranian refugee whom the U.S. tried to send back to Iran and, in his desperation, he slit his wrists in the airport in France. The French authorities sent him back to the United States, and he was recently granted refugee status there. These are not isolated examples. I can give you more of them and would be happy to do so at your request.

It is also very likely that, with orbiting refugees, they will ultimately and involuntarily be repatriated. I would ask you to consider the example of an Iranian refugee who walks by foot over the border into Turkey and then tries to come to Canada via Denmark. If Bill C-55 were in place, it is likely that that refugee would be sent back to Denmark. There is no reason why Denmark should necessarily accept this person. Denmark could then send that person back to Turkey where there would be a great risk that the person would be involuntarily repatriated back to Iran.

Finally, a refugee could be sent to a country where his refugee claim would simply not be determined. The safe country list does not take that into consideration. Even if we had these multilateral or bilateral agreements in place, which we do not at the moment, and the country agreed to admit, we have no assurances that that person would not be incarcerated; that that person would be allowed to work and that that person's refugee claim would ultimately be determined in a fair manner.

Again, turning to the Charter, it would not be difficult to show that the provisions I have just referred to constitute a limit on the section 7 rights. Again, the question will come down to: What is the limit in accordance with fundamental justice? Here again I would refer to *Singh*. In that decision, Madam Justice Wilson made it clear that, in the context of the refugee claim, fundamental justice requires the opportunity to effectively challenge the case against the person, and the opportunity of an oral hearing on the merits before the decision-maker. None of these requirements are met in the safe country screen.

Again, international norms are helpful and I would ask the honourable senators to refer to Article XXXIII of the Convention whereby it states that the obligation of the contracting state is not to return a refugee in any manner whatsoever to the frontier of territories where his or her life or freedom would be threatened. Also, Article XXXII states that, where grounds of national security or public order require the expulsion of a refugee, that expulsion shall only be in accordance with a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, to appeal and to be represented before a competent authority. Such refugees shall be allowed reasonable opportunity to seek legal admission to another country.

[*Traduction*]

d'un aéroport en Turquie. Vous ne pouvez imaginer le traumatisme psychologique que subit un réfugié qui se voit bousculer d'un pays à un autre. La situation s'aggrave lorsque la destination finale est en fait le pays où le réfugié craint d'être persécuté. Un récent communiqué relatif au réfugié iranien Akbar Moatamedi a prouvé que ce risque exist bel et bien. Moatamidi est un réfugié iranien que les États-Unis avaient essayé de renvoyer en Iran et qui, en désespoir de cause, s'était ouvert les veines à l'aéroport en France. Les autorités françaises l'ont renvoyé aux États-Unis qui lui ont récemment accordé le statut de réfugié. Il ne s'agit pas d'examples isolés. Je peux vous en donner encore davantage si vous le souhaitez.

Il est également fort probable que les réfugiés «mis sur orbite» finiront pas être involontairement rapatriés. Je vous demanderais de vous pencher sur l'example d'un réfugié iranien qui a traversé la frontière à pied pour se rendre en Turquie et tenter de venir au Canada par le Danemark. Si le projet de loi C-55 était adopté, il est probable que ce réfugié serait renvoyé au Danemark. Or, il n'y a aucune raison que le Danemark l'accepte. Le Danemark pourrait le renvoyer en Turquie où il courrait le risque d'être rapatrié contre son gré en Iran.

Enfin, un réfugié pourrait être envoyé dans un pays où sa revendication de statut de réfugié ne serait tout simplement pas examinée. La liste des tiers-pays sûrs ne tient pas compte de ce fait. Même si des accords multilatéraux ou bilatéraux sont conclut—ce qui n'est pas encore le cas—et si le pays accepte ces personnes, rien ne nous garantit qu'elles ne seront pas incarcérées, qu'elles auront le droit de travailler et que leur revendication de statut de réfugié finira par être examinée de façon impartiale.

Revenons-en à la Charte. Il ne serait pas difficile de démontrer que les clauses auxquelles je viens de faire allusion limitent les droits garantis en par l'article 7. Je reformulerai donc ma question de la façon suivante: Quel restriction peut-on imposer tout en respectant les principes de justice fondamentale? Je me reporterais à nouveau à l'affaire *Singh*. Dans la décision qu'elle a rendue, Mme le juge Wilson a clairement indiqué que dans le contexte de la revendication du statut de réfugié, toute personne doit pouvoir, selon les principes de la justice fondamentale, plaider sa cause et obtenir une audience sur le fond. Aucune de ces conditions n'est respectée en ce qui concerne la liste des tiers-pays sûrs.

Permettez-moi de souligner à nouveau qu'il est utile de tenir compte des normes internationales. J'aimerais demander aux honorables sénateurs de se reporter à l'article 33 de la Convention où il est prévu que l'État signataire n'a pas à renvoyer un réfugié de quelque manière que ce soit à la frontière des pays où sa vie ou sa liberté risquent d'être menacées. L'article 32 stipule également que l'expulsion d'un réfugié rendue nécessaire pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public ne doit se faire que conformément à la décision prise selon les principes de la justice. Dans les cas où la sécurité nationale est en jeu, le réfugié doit avoir la possibilité de se disculper, de faire appel et d'être représenté devant une autorité compétente. Ces réfugiés devraient avoir la possiblité de demander à être légalement admis dans un autre pays.

[*Text*]

Therefore, in determining what fundamental justice requires, I would ask that you also take note of those two articles.

It is also clear that there is a section 15 violation associated with this safe country test. The denial of an oral hearing is unparalleled in Canadian law. Where a judicial or administrative decision is being made that will seriously and fundamentally affect a person's life, it is common practice that that person be given an oral hearing on the merits and the opportunity to effectively meet the case against him or her, and to appeal.

Indeed these screening provisions deny refugee claimants the right of common law rules of natural justice, including those opportunities that I mentioned before, to effectively state one's case, the opportunity for an oral hearing and for an appeal. Then are these limits reasonable? Again, administrative convenience will not be enough justification. Moreover, a reasonable policy, and one that administratively would undoubtedly be more rational, would be to have one oral hearing within a fixed period of time on the merits in front of the refugee division, as per our alternative model which is appended to our brief. This seems to make much more sense in terms of having one oral hearing rather than a number of screenings and will not seriously infringe the rights of refugees.

The second eligibility screen to which I would like to refer is that involving security threats or serious criminals, and those whom the minister has certified are a danger to the public. Those people will be denied access to the refugee determination procedure. The minister has justified this on the basis that Article XXXIII of the Convention denies the benefits of the Convention to those individuals. Yet to determine whether or not the benefits of the Convention apply, clearly you first have to determine whether the person is a refugee. Moreover, as I referred to earlier, Article XXXII of the Convention provides that a contracting state shall not expel such a person without being given the opportunity to clear himself through appeal, to be represented before a competent authority, and to be given reasonable authority to seek admission to another state.

The risks of this provision are very serious. On its face, in Bill C-55, there is no opportunity at any time for the individual to challenge the minister's certificate that the person is a danger to the public. Thus there is a likelihood that the person will be removed without any opportunity to meet the case against him. Moreover, there will be no balancing of the crime committed against the degree of threat that person poses to Canadian society.

Here it is very important for you to remember that evidence that frequently is used to support security certificates often helps to prove that the person is a refugee. Also, some grounds for exclusion would be for things that here in Canada we would consider legitimate expressions of political thought.

I would like to give you one example of how the security exclusion could work. For example, we have on the books right now, in terms of Bill C-84, that it will be an indictable offence, carrying a penalty for 10 years or more, for any individual to

[*Traduction*]

Pour déterminer ce qu'exige la justice fondamentale, je vous demanderais de prendre note de ces deux articles.

Il ressort clairement que le principe de la liste des tiers-pays sûrs enfreint les dispositions de l'article 15. Le refus d'une audience est sans précédent dans le droit canadien. Lorsque'une décision judiciaire ou administrative risque de porter gravement, à conséquence, il est en effet normal de pouvoir se présenter à une audience sur le fond, de plaider sa cause et de faire appel.

Ces dispositions privent en fait les revendicateurs du statut de réfugié de la justice naturelle et de ses règles. Par ailleurs, comme je l'ai dit plus haut, ces personnes risquent de ne pas pouvoir plaider leur cause, de ne pas pouvoir se présenter à une audience et de ne pas pouvoir faire appel. Ces restrictions sont-elles donc raisonnables? Je répète que les raisons administratives seules ne suffisent pas à les justifier. En outre, il serait raisonnable et sans aucun doute, plus rationnel sur le plan administratif, de prévoir une audience sur le fond dans des délais fixés, avec la section du statut de réfugié, comme nous le préconisons dans l'annexe de notre mémoire. Il semble qu'il soit beaucoup plus sensé de prévoir une audience plutôt qu'une série de sélections. Par ailleurs, cela n'empièterait pas sérieusement sur les droits des réfugiés.

J'aimerais maintenant faire allusion au deuxième examen d'acceptabilité qui permet d'établir qu'une personne constitue une menace à la sécurité, qu'elle est un grand criminel et qu'elle presente, d'après le ministre, un danger pour le public. Ces personnes ne peuvent se prévaloir du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Le ministre justifie cette prise de position en s'appuyant sur l'article 33 de la Convention. Et pourtant, avant de savoir si la Convention s'applique, il faut d'abord déterminer si la personne en question est un réfugié. En outre, comme je le mentionnais plus tôt, l'article 32 de la Convention prévoit qu'en État signataire ne doit pas expulser de telles personnes sans leur donner la possibilité de se disculper, de faire appel, d'être représentées devant une autorité compétente et de demander leur admission dans un autre État.

Les risques que représente cette disposition sont très graves. A première vue, en vertu du projet de loi C-55, la personne visée ne peut absolument pas contester l'affirmation du ministre et ne peut donc pas prouver qu'elle ne représent pas un danger pour le public. Il est donc probable que cette personne soit expulsée, sans avoir la possibilité de plaider sa cause. Ce outre, rien ne permettrait d'évaluer la gravité du crime commis par rapport du danger que présente l'intéressé pour la société canadienne.

Il est très important que vous vous souveniez que, souvent, des éléments de preuve servant à étayer des attestations de sécurité aident à prouver que la personne dest un réfugié. En outre, certains motifs d'exclusion porteraient sur des cas qui, au Canada, seraient considérés comme l'expression légitime de pensées politiques.

Je voudrais vous donner un exemple de la façon dont on exclurait une personne pour des motifs de sécurité. Le projet de loi C-84, qui a été adopté, prévoit actuellement que quiconque organise ou aide à organiser la venue au Canada de dix

[*Text*]

organize or to help assist 10 or more undocumented aliens coming into Canada. That could include people like Stephanie and myself, and I would ask you here whether that is grounds enough to exclude us, if we were refugees, from the refugee determination process? I would like to take it one step further and ask whether that is grounds for you to exclude us from Canada without an opportunity to explain our actions, and to send us back to countries where our lives would be in jeopardy? I think the answer is clear, and that it is not.

Again, there are sections 7 and 15 violations here, using the same analysis that I alluded to earlier; and the question will really come down to whether or not it is reasonable. I would expect that the government will say that it is reasonable, that it has to deal efficiently with those whom they consider are a danger to Canada. Again, I have to remind you that administrative convenience is not a justification for the limit of those rights in sections 7 and 15.

Moreover, it is our position that one could still protect the interests of Canada, which we support—to be free from any kind of terrorism or other such abuse—but that it should be done in a manner that does not so grievously affect the rights of the individual. In particular, we would propose that such cases be expedited and provide detention where the minister can show that the person constitutes an immediate danger to the public.

I appear to be missing a page. Please bear with me for a moment. Perhaps the clerk who copied my notes will see whether he can locate the page. However, I will speak to it as well as I know. I would like now to turn to the credible basis test. This is the test whereby, after the adjudicator and member of the refugee division have determined that the person is eligible to make a refugee claim, they then determine whether or not the person has a credible basis for a claim; and, in doing that, they will look at the human rights record of the country from which the person claims persecution, and they will look also at Canada's acceptance rate of earlier claims from that country.

The risk here is that for a person who comes from a country which does have a good human rights record, and from which Canada has not recognized very many refugee claims, those considerations will overshadow the person's personal claim, which might be very legitimate on its merits. So, in the absence of a full opportunity in which to address those presumptions that a member of the refugee board and the adjudicator will have, it will be very difficult for that person to have a fair determination of his claim.

Again, the sections 7 and 15 analysis can be used. I understand that the purpose of this particular section in the bill is to weed out abusive claims. Here again, I think that you can go to international instruments, which will provide guidance in

[*Traduction*]

étrangers ou plus non munis de titres de voyage est coupable d'une infraction et passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus. Cela pourrait comprendre des personnes comme Stéphanie et moi-même; je vous demande donc si ces motifs sont suffisants pour que nous soyons exclues du processus de reconnaissance du statut de réfugié, si nous étions effectivement des réfugiés? Je vous demande également si ces motifs sont suffisants pour qu'on nous expulse du Canada sans nous offrir la possibilité d'expliquer nos actes, et qu'on nous renvoie dans des pays où notre vie risque d'être en danger? Je pense que la réponse à cette question est manifestement négative.

Là encore, il s'agit d'une violation des articles 7 et 15, si j'utilise la même analyse à laquelle j'ai fait allusion plus tôt; et la question reviendra en fait à savoir si les limites sont raisonnables ou non. Je m'attends à ce que le gouvernement dise qu'elles le sont, qu'il doit s'occuper de ceux qu'il considère comme présentant un danger pour le Canada. Là encore, je dois vous rappeler que des considérations d'ordre administratif ne justifient pas de limiter les droits prévus aux articles 7 et 15.

En outre, nous sommes d'avis qu'on pourrait encore protéger les intérêts du Canada, que nous appuyons—afin qu'il soit libre de tout acte de terrorisme ou d'autres abus de ce genre—mais il faudrait le faire d'une manière qui ne porte pas si gravement atteinte aux droits de la personne. En particulier, nous proposons d'accélérer l'étude de ces cas et de prévoir une détention lorsque le ministre peut prouver que la personne constitue un danger immédiat pour le public.

Il semble me manquer une page. Veuillez m'excuser un moment. Le greffier, qui a photocopié mes notes, tentera peut-être de la trouver. Je tâcherai toutefois de m'en rappeler de mon mieux. Je voudrais maintenant passer au critère du minimum de fondement de la revendication. En effet, une fois que l'arbitre et le membre de la section du statut de réfugié ont déterminé que la personne est admissible à présenter une revendication, ils décident si sa revendication a un minimum de fondement; et, ce faisant, ils examinent les antécédents en matière de respect des droits de la personne du pays où la personne soutient risquer la persécution, et examinent également le taux d'acceptation de revendications antérieurs en provenance de ce pays.

Le danger, c'est que dans le cas d'une personne qui vient d'un pays dont les antécédents en matière de respect des droits de la personne ne sont pas bons et au sujet duquel le Canada n'a pas reconnu un grand nombre de revendications du statut de réfugié, ces considérations l'emporteront sur la revendication de la personne, dont le bien-fondé est peut-être très légitime. Ainsi, à défaut de pouvoir pleinement examiner les présomptions de l'arbitre et du membre de la section du statut de réfugié, il sera très difficile pour cette personne de faire examiner sa revendication en toute justice.

Là encore, on peut utiliser l'analyse des articles 7 et 15. Il semblerait que l'objet de l'article 7 en particulier consiste à éliminer les revendications abusives. Là encore, je crois que vous pouvez invoquer des documents internationaux, qui vous guide-

[*Text*]

terms of what fundamental justice in regard to section 7 will require.

I am sorry that for some reason my paper is lost. I will have to give you the reference later. Here again, I am referring to X conclusions, in which Canada took part. In dealing with abusive and manifestly unfounded claims, the executive committee recognizes that the best way to weed out those claims is to streamline the procedure. If you are going to have something extra, aside from just a streamlined procedure, then what the system should include is a complete personal interview by the official, competent to determine refugee status. The abusive character should be established by that authority and the applicant should have an opportunity to have the decision reviewed.

So it is our opinion that again it would not be difficult to show a limitation of the rights in sections 7 and 15. However, it will now be up to the government once again to show that those limits were reasonable. I would remind you again that administrative convenience will not be enough.

Moreover, there is an alternative process which, if followed, would send a message that abusive claims will not be tolerated—namely, a quick decision, a quick oral hearing on the merits and the limited rate of review. This we mention more fully, in the alternative model which is appended to our brief.

Finally I will turn to the review sections of this legislation. Those denied access to the refugee determination procedure have a right to seek review with leave on points of law to the Federal Court. Leave has to be sought within 15 days of receiving reasons.

Those who have been determined by the refugee board not to be Convention refugees have the right of an appeal with leave to the Federal Court on matters of law within 15 days.

The risks associated with the review provisions—and I really think they are more adequately described as lack of review provisions—are very serious, especially given the denial of an opportunity to have the case fully determined at the first instance. There is a very high risk that a claimant who has been determined to be ineligible or not credible will be removed before the leave application is heard—and here I think we have to note that many refugee cases are denied by the minister but are subsequently overturned on appeal by the IAB.

I understand that the chairman of RSAC recently gave testimony before you underlying the importance of an internal review and an appeal to an independent body. I do not have the exact figures before me, but I understand that in the past year something in the nature of 322 initial decisions by RSAC have been overturned. Some of these have been overturned by the minister's delegates; some have been overturned at the review stage by RSAC; and some have been overturned by the IAB. The failure of Bill C-55 to provide safeguards to ensure that there will be a second look by an independent centralized

[*Traduction*]

ront sur les conditions qu'exige la justice fondamentale à l'égard de l'article 7.

Je regrette d'avoir égaré ma page. Je devrai vous donner la référence plus tard. Là encore, je fais allusion à la conclusion X, à la rédaction de laquelle le Canada a participé. En examinant les revendications abusives et manifestement non fondées, le comité de direction reconnaît que la meilleure façon d'éliminer ces revendications est de simplifier la procédure. Si l'on veut ajouter des dispositions supplémentaires au système, outre une procédure simplifiée, on devrait alors prévoir une entrevue personnelle complète, donnée par l'autorité habilitée à décider du statut de réfugié. La nature abusive de la revendication devrait être établie par cette autorité, et le demandeur devrait pouvoir faire revoir la décision.

Nous sommes donc d'avis qu'il ne serait pas difficile de prouver que les droits prévus aux articles 7 et 15 sont limités. Toutefois, il reviendra maintenant encore une fois au gouvernement de montrer que ces limites étaient raisonnables. Je vous rappelle qu'il ne suffira pas d'invoquer des considérations d'ordre administratif.

En outre, on peut adopter un processus de rechange qui permettrait d'indiquer que les revendications abusives ne seront pas tolérées—il s'agit d'une décision rapide, d'une audience rapide sur le bien-fondé des revendications et le taux limité de révisions. Nous en faisons mention plus en détail dans le modèle de rechange qui est annexé à notre mémoire.

Enfin, je voudrais aborder les articles du projet de loi qui portent sur la révision. Ceux à qui l'on refuse l'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ont le droit de demander une révision, avec l'autorisation de la Cour fédérale, afin de traiter de questions de droit. L'autorisation doit être demandée dans les 15 jours suivant réception des motifs.

Ceux que la Commission du statut de réfugié a jugés ne pas être des réfugiés au sens de la Convention ont le droit d'interjeter appel, avec l'autorisation de la Cour fédérale, sur des questions de droit, dans les 15 jours.

Les risques associés aux dispositions concernant la révision—et je pense en fait qu'on devrait plutôt parler d'absence de dispositions en matière de révision—sont très graves, surtout étant donné le fait qu'on refuse à la personne la possibilité de faire examiner pleinement son cas en premier lieu. Il y a de très fortes chances que le demandeur jugé inadmissible ou non digne de foi sera expulsé avant de pouvoir déposer sa demande d'autorisation,—et il faut noter ici que de nombreux cas sont rejetés par le ministre, mais acceptés par la suite grâce à un appel interjeté auprès de la Commission d'appel de l'immigration.

Il semble que le président du CCSR ait récemment témoigné devant le Comité, soulignant l'importance d'une révision interne et d'une procédure d'appel devant un organisme indépendant. Je n'ai pas les chiffres exacts sous les yeux, mais je crois savoir que, l'année dernière, 322 décisions initiales rendues par le CCSR ont été invalidées. Certaines d'entre elles l'ont été par les délégués du ministre, d'autres à l'étape de révision par le CCSR, et d'autres encore, par la Commission d'appel de l'immigration. Comme le projet de loi C-55 ne prévoit aucune nécanisme permettant qu'un organisme centralisé

[*Text*]

authority at claims negatively decided prior to removal increases the probability that, where the initial decision is wrong, that decision will cost the refugee his or her life.

Again, I would point to section 7 of the Charter in terms of what limitations these review provisions provide. Here I would have to say that again it will not be difficult to show that a limitation exists, but the question will be: Are the limitations in accordance with fundamental justice? Here one has to remember that at no place in the bill does the claimant have the right to effectively meet the case against him or her or to have an opportunity to have his or her case determined on the merits. This is compounded by lack of a meaningful review.

Moreover, most people have several opportunities to appeal on the merits as well as law on any decision that significantly affects their lives. In the absence of a centralized review, there is no assurance that the provisions of the bill will be applied equally and uniformly across the country. So these are all arguments that would be used in terms of a section 15 challenge.

I would also like to add that the YM/YWCA again makes a very good point with respect to women. It goes into considerable detail about the reluctance women have to discuss the full nature of their refugee claim. Often, this does not happen on the first instance. So the importance of appeal is very aggrevated when it comes to women refugee situations.

The question then is: Are these limits reasonable? The government will no doubt point to the fact that there is a leave to appeal and time to do so. However, these assurances are simply illusory, because a person will have no opportunity to prepare. They will be deported before their case ever gets written, and the person could be removed before the decision is rendered. So, while the bill provides for a review, it is illusory and, according to the Supreme Court decision in Morgentaler, the government cannot set up a system which, in operation, will frustrate the purposes which it is meant to serve.

There is an alternative which the government could follow, and one that would impinge on the rights and freedoms of refugee claimants in a less grievous manner, and that is to provide for an oral hearing on the merits within a fixed period of time and the right of a written appeal to a centralized authority within 30 days of a decision on a claim having been rendered. These are noted in our alternative model, which is appended to our brief.

I have probably said enough, and you may want to ask questions of Ms. Thomas and me.

The Chairman: Yes, your brief was very comprehensive and I would like to allow time for questions.

Senator Grafstein: I would like to thank you for your brief. You have made quite a significant effort both in response to our report on Bill C-84 and in constructing your brief in a very appropriate fashion.

I take it you have attempted to look at the constitutional international framework and have tried to construct lawful

[*Traduction*]

indépendant examine à nouveau les revendications rejetées avant d'expulser la personne, il est encore plus probable que, si la décision initiale est erronée, elle coûtera la vie au réfugié.

Je vous renvoie encore une fois à l'article 7 de la Charte, pour ce qui est des limites que prévoient les dispositions en matière de révision. Là encore, il ne sera pas difficile de montrer qu'il existe des limites, mais on se posera la question: Ces limites sont-elles conformes à la justice fondamentale? Il faut se rappeler que le projet de loi ne prévoit aucunement que le demandeur a le droit de défendre son point de vue ou de pouvoir établir le bien-fondé de sa revendication. À cela s'ajoute également l'absence d'une révision valable.

En outre, la plupart des personnes ont plusieurs possibilités d'en appeler du bien-fondé de toute décision qui touche considérablement leur vie. En l'absence d'une révision centralisée, rien ne garantit que les dispositions du projet de loi seront appliquées également et uniformément dans tout le pays. Ce sont donc tous des arguments qui seraient invoqués au cours d'une contistation faite en vertu de l'article 15.

Je voudrais également ajouter que le YM/YWCA soulève un point excellent à l'égard des femmes. Il décrit avec force détails l'hésituation dont les femmes font preuve lorsqu'il s'agit de discuter de la nature de leur revendication du statut de réfugié. Souvent, elles ne le font pas la première fois. L'appel est donc très important lorsqu'il s'agit de revendications faites par des femmes.

On peut donc se poser la question: Ces limites sont-elles raisonnables? Le gouvernement soulignera sans doute le fait qu'un appel est autorisé et qu'on a le temps de l'interjeter. Toutefois, ces garanties ne sont qu'illusoires, car une personne n'aura pas l'occasion de s'y préparer. Elle sera déportée avant que sa semande ne soit consignée, et avant que la décision ne soit rendue. Aisi, bien que le projet de loi prévoie une révision, elle est illusoire et, selon la décision rendue par la Cour suprème dans l'affaire Morgentaler, le gouvernement ne peut mettre sur pied un système qui, une fois en œuvre, ira à l'encontre des objectifs qu'on s'y est fixé.

Le gouvernement pourrait adopter une solution de rechange qui porterait moins atteinte aux droits et libertés des demandeurs de statut de réfugié, c'est-à-dire prévoir une audience sur le bien-fondé de la revendication dans un délai déterminé, et le droit d'en appeler par écrit devant un organisme centralisé dans les 30 jours qui suivent une décision. Cette solution est notée dans notre modèle de rechange, qui est annexé à notre mémoire.

Je vous ai probablement entretenu assez longuement de ce sujet, et vous voudrez peut-être poser des questions à M^me^ Thomas et à moi-même.

La présidente: Votre mémoire était très complet, et je voudrais réserver du temps pour les questions.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à vous remercier de votre mémoire. Vous avez déployé des efforts considérables à la fois pour donner suite à notre rapport sur le projet de loi C-84 et pour élaborer votre mémoire d'une façon très appropriée.

Si je comprends bien, vous avez tenté d'examiner le cadre constitutionnel international et d'élaborer des modèles légiti-

[*Text*]

models that would achieve some of the minister's stated objectives in an appropriate fashion.

Ms. Kelley: Precisely.

Senator Grafstein: After an initial glance, I think this is one of the best pieces of work I have seen before this committee. You have made a tremendous effort to give us, and hopefully the ministry, some assistance.

Do you have with you materials to support your contentions with respect to the Bill C-55 falling below the standards established in the refugee treaties?

Ms. Kelley: Yes. I have just given them to the clerk for circulation among the committee members.

Senator Grafstein: Could you describe what we are going to have available to us to look at?

Ms. Kelley: Certainly. I did not refer to all of them in my oral presentation, but they are mentioned in the brief. Basically they involve certain executive committee conclusions by the United Nations High Commissioner for Refugees in which Canada has taken part. In particular, I make reference in our brief to numbers 8 and 15. You have both of those. You also have a report on the 34th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's program. That report is dated in Geneva on October 20, 1983. As well, I have appended the International Bill on Human Rights, Articles I through XXIV, and the relevant articles that I referred to of the international convention relating to the status of refugees.

Senator Grafstein: Let me take you through the documents to see how we are bound by them.

Canada is a signatory to the International Bill of Human Rights?

Ms. Kelley: Yes.

Senator Grafstein: Are we a signatory to the report of the 34th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's program? Did we participate as a country in that process? Were we a party to it or a member of that commission?

Ms. Kelley: Yes, we were. I do not have the record of assent, or whatever the appropriate international term is, but I am sure that can be obtained.

Senator Grafstein: I would appreciate it if you could do a little more homework for us and find out how we participated; in other words, how we conformed. If we abstained, let us know if we abstained. I would like to know what the Government of Canada has agreed to in its executive form.

Ms. Kelley: I know that we did vote in favour of all of them, and I will give you the proper references for that.

Senator Grafstein: That would be very helpful to us.

Ms. Kelley: Senator Grafstein, if I may interject, these documents have two-fold importance; they are important in terms of our international obligations, and Mr. Justice Lamer's comments are important to note in the B.C. Motor Vehicle Reference in that he does state that you can look at

[*Traduction*]

mes qui permettraient d'atteindre d'une manière appropriée certains objectifs déclarés du ministre.

Mme Kelley: Précisément.

Le sénateur Grafstein: À première vue, il s'agit à mon avis de l'un des meilleurs documents que j'ai vu déposer devant le Comité. Vous avez déployé des efforts énormes pour nous donner, ainsi qu'au ministre je l'espère, votre assistance.

Avez-vous en main des documents permettant d'étayer vos affirmations selon lesquelles le projet de loi C-55 ne répond pas aux normes établies dans les traités concernant les réfugiés?

Mme Kelley: Oui. Je viens de les remettre au greffier pour qu'il les fasse circuler parmi les membres du Comité.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous nous décrire ce que vous allez nous remettre?

Mme Kelley: Certainement. Je n'ai pas fait allusion à tous ces documents dans mon exposé, mais ils sont mentionnés dans le mémoire. En substance, ils concernent certaines conclusions du comité de direction du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que le Canada a aidé à rédiger. Plus particulièrement, je fais allusion dans notre mémoire aux numéros 8 et 15. Vous les avez tous les deux en main. Vous avez également un rapport sur la 34e Session du comité de direction du programme du Haut Commissariat. Ce rapport est daté du 20 octobre 1983, à Genève. En outre, j'ai annexé la Charte internationale des droits de l'homme, articles I à XXIV, et les articles pertinents, auxquels j'ai fait allusion, de la Convention internationale relative au statut des réfugiés.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de passer ces documents en revue pour voir comment le Canada est lié par ces derniers.

Le Canada est-il signataire de la Charte internationale des droits de l'homme?

Mme Kelley: Oui.

Le sénateur Grafstein: Est-il signataire du rapport de la 34e Session du comité de direction du programme du Haut Commissariat? A-t-il participé à ce processus? En faisait-il partie ou était-il membre de cette commission?

Mme Kelley: Oui. Je n'ai pas en main le relevé d'assentiment, j'ignore l'expression internationale appropriée, mais je suis certaine qu'on peut l'obtenir.

Le sénateur Grafstein: Je vous saurais gré d'effectuer un peu plus de recherche et de découvrir comment nous avons participé, en d'autres mots, comment nous nous sommes comportés. Si nous nous sommes abstenus, faites-nous le savoir. Je voudrais savoir ce que le gouvernement du Canada a convenu au sein de ce comité de direction.

Mme Kelley: Je sais qu'il a voté en faveur de tous ces documents, et je vous donnerai les références appropriées à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Cela nous serait très utile.

Mme Kelley: Sénateur Grafstein, si vous me permettez de vous interrompre, ces documents revêtent une importance pour deux raisons; ils sont importants en ce qui a trait à nos obligations internationales et il est important de prendre notre des commentaires de M. le juge Lamer dans la décision concernant

[*Text*]

international norms and conventions to determine what is required of fundamental justice.

Senator Grafstein: You have anticipated my next question. On the one hand we have treaties; on the other hand we have, in effect, executive committee reports, and they are of different qualities in law. I take it you appreciate the difference?

Ms. Kelley: Yes.

Senator Grafstein: However, you are telling us that the Canadian government, by its vote and participation, has, in effect, accepted those principles on the one hand by participating in a vote and on the other hand by affirming a convention?

Ms. Kelley: That is right.

Senator Grafstein: There is a difference between the two.

Ms. Kelley: Yes.

Senator Grafstein: Legally, how is it that we are bound by the treaties or the Conventions on the one hand and a resolution or a report of a committee on the other hand? You have mentioned the *Motor Vehicle Act of B.C.* case. Can you give us any other legal support for the contention that, by agreeing to an executive report or whatever, the courts will be bound?

Ms. Kelley: Perhaps the more accurate way of looking at that is to the extent that we have agreed to the convention—it has been ratified and included in our Immigration Act—the Government of Canada is legally bound to honour those obligations. In terms of the executive committee resolutions, I would say that they are directed to what are the norms in international law. They come into our law in terms of, as Mr. Justice Lamer said, trying to determine what is required of fundamental justice.

Senator Grafstein: Do you have any other examples of judges suggesting or implying or saying that?

Ms. Kelley: I do not, but I am not an immigration law expert. Perhaps if you direct that question to them they will be able to help you further.

Senator Grafstein: If you can produce any to us, that would be useful.

Ms. Kelley: Fair enough.

Senator Robertson: As a continuation to Senator Grafstein's questions, can you tell me how many countries are in the same position as Canada as signatories?

Ms. Thomas: Are you referring here to the convention and the subsequent protocol that Canada has signed dealing with refugees?

Senator Robertson: Yes. How many countries gave their supporting position, either as signatories or however they do it?

[*Traduction*]

les véhicules à moteur de la Colombie-Britannique, car il indique effectivement qu'on peut examiner des normes et des conventions internationales pour déterminer ce que la justice fondamentale impose.

Le sénateur Grafstein: Vous avez prévu ma question suivante. D'une part, nous avons des traités et, d'autre part, nous avons des rapports du comité de direction, qui sont de qualité différente en ce qui concerene le droit. Vous rendez-vous compte de la différence?

Mme Kelley: Oui.

Le sénateur Grafstein: Vous nous dites cependant que le gouvernement canadien, par son vote et sa participation, a en fait accepté ces principes, d'une part, en participant à un vote et, d'autre part, en appuyant une convention?

Mme Kelley: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Il existe une différence entre les deux.

Mme Kelley: Oui.

Le sénateur Grafstein: Sur le plan juridique, comment se fait-il que nous soyons liés par les traités ou par les conventions, d'une part, et par une résolution ou un rapport de comité, d'autre part? Vous avez mentionné l'affaire de la Loi sur les véhicules à moteur de la Colombie-Britannique. Pouvez-vous appuyer sur d'autres documents juridiques l'affirmation selon laquelle, en souscrivant au rapport d'un comité de direction, les tribunaux seront liés?

Mme Kelley: Une façon peut-être plus précise d'expliquer les choses, c'est que, dans la mesure où nous avons souscrit à la convention—elle a été ratifiée et insérée dans notre Loi sur l'immigration—le gouvernement du Canada est tenu par la loi d'honorer ces obligations. Pour ce qui est des résolutions du comité de direction, elles portent sur les normes en vigueur dans le droit international. Elles sont insérées dans notre droit afin qu'on tente, comme l'a dit M. le juge Lamer, de déterminer ce que la justice fondamentale impose.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous d'autres exemples de juges qui ont laissé entendre ou dit cela?

Mme Kelley: Non, je ne suis pas experte en matière de droit de l'immigration. Un expert pourrait peut-être mieux vous aider si vous lui posez la question.

Le sénateur Grafstein: Si vous pouvez nous en fournir un, ce serait utile.

Mme Kelley: Très bien.

Le sénateur Robertson: Pour poursuivre dans le sens des questions du sénateur Grafstein, pouvez-vous nous dire combien d'autres pays sont signataires?

Mme Thomas: Parlez-vous ici de la convention et du protocole ultérieur que le Canada a signés et qui traitent des réfugiés?

Le sénateur Robertson: Oui. Combien de pays ont donné leur appui, en devenant signataires ou autrement?

[*Text*]

Ms. Thomas: I honestly do not know what the number would be at this point. Even after a vote is taken a country can subsequently become a signatory.

Senator Robertson: Are there two, 20 or 50? Could you give me a ball-park figure?

Ms. Kelley: It would be much more than 50. That information is easily obtainable.

Senator Robertson: How many of those countries would be in the same position as Canada in that their national legislation would reflect the spirit of what they have signed?

Ms. Thomas: I think this committee could obtain that information from someone who is an expert in international law. I think that is difficult to say, because while a country may be a signatory, its legislation may not, in reality, reflect the standards that are embodied in that international convention.

That is why we are appearing before you today, to say that we think in this country where we have an international reputation of maintaining our responsibilities, the legislation should embody the principles we have acceded to by signing international conventions.

Senator Robertson: If that is practical.

Ms. Kelley: Perhaps I could interject. I think it is important to ground the challenge to these bills within the Canadian Constitution. If you are asking how binding international law is, and so forth, I do not think we have to go that far because the Constitution is very clear on what is going to be required in these instances.

Senator Robertson: The other point I have is whether Canada is alone in trying to have its legislation reflect that? Surely some of these "unsafe" countries must have agreed to the same principles Canada has agreed to. Has it all broken down? From listening to many people, I have the impression that there are no "safe" countries any more.

Ms. Kelley: My understanding from those who have looked comparatively at the European situation—and I hope you will hear from witnesses who have gone into this in more depth than I have attempted to do—is that there are restrictive policies and that they are of varying degrees. When they are looked at in comparison to what Canada has done with Bill C-55, one will see Canada has incorporated all of them in Bill C-55. So to that extent Canada's legislation is even more restrictive than that in many of the countries in Europe.

As I said, I suggest that you call an expert in this area. It is an important question. It goes to the section 1 arguments, and I think there are people who will be able to answer that better than I.

Senator Robertson: We will check into that. I have heard many contradictory comments in this regard, not from you, but generally.

Ms. Thomas: I think it would be extremely useful for the members of the committee to hear from an international law expert on that aspect. However, what we keep coming back to is that without even looking at the international law aspect, some of those other countries do not have a Charter of Rights and Freedoms. What we are trying to say is that, viewed in the

[*Traduction*]

Mme Thomas: En toute franchise, j'ignore leur nombre à l'heure actuelle. Même après la tenue d'un vote, un pays peut devenir signataire.

Le sénateur Robertson: y en a-t-il deux, vingt ou cinquante? Pouvez-vous me donner un chiffre approximatif?

Mme Kelley: Il y en a beaucoup plus de cinquante. Il est facile d'obtenir ce renseignement.

Le sénateur Robertson: Combien de ces pays sont dans la même position que le Canada, en ce sens que leur législation tient compte de l'esprit des documents qu'ils ont signés?

Mme Thomas: Je pense que le Comité pourrait obtenir ce renseignement auprès d'un expert en droit international. Cela est difficile à dire, parce que si un pays peut être signataire, sa législation ne reflète peut-être pas, dans la réalité, les normes énoncées dans cette convention internationale.

C'est pourquoi nous comparaissons devant vous aujourd'hui, pour vous dire que dans ce pays qui a la réputation, à l'échelle internationale, de respecter ses engagements, la législation devrait incorporer les principes auxquels il a souscrit en signant des conventions internationales.

Le sénateur Robertson: Si c'est possible.

Mme Kelley: Permettez que je vous interrompe. Je pense qu'il est important de contester ces projets de loi en invoquant la Constitution canadienne. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de demander dans quelle mesure le droit international engage le Canada, car la Constitution indique très clairement ce qu'il faudra faire dans ces cas.

Le sénateur Robertson: J'ai une autre question à poser: le Canada est-il seul à tenter de faire en sorte que sa législation reflète ces principes? Certes, certains des pays «non sûrs» doivent avoir souscrit aux mêmes principes que le Canada. Les a-t-on tous recensés? Après avoir écouté bien des gens, j'ai l'impression qu'il n'existe plus de pays «sûrs».

Mme Kelley: Si je me fie à ceux qui ont examiné la situation en Europe—et j'espère que vous entendrez des témoins qui ont examiné la question de façon plus approfondie que moi—il existe des politiques restrictives dont les degrés diffèrent. Lorsqu'on les examine en regard de ce que le Canada a fait en déposant le projet de loi C-55, on constate qu'il y a incorporé toutes ces politiques. Ainsi, à cet égard, la législation canadienne est encore plus restrictive que celle de nombreux pays d'Europe.

Comme je l'ai dit, je vous propose de convoquer un expert en la matière. Il s'agit d'une question importante, qui concerne les arguments invoqués en vertu de l'article 1, et je pense que certains pourront mieux que moi répondre à cette question.

Le sénateur Robertson: Nous y veillerons. J'ai entendu de nombreux commentaires contradictoires à cet égard, non pas de vous, mais de façon générale.

Mme Thomas: Je pense qu'il serait extrêmement utile que les membres du Comité entendent le point de vue d'un expert en droit international. Toutefois, ce sur quoi nous revenons constamment, c'est au fait que, même en faisant abstraction de l'aspect concernant le droit international, nous constatons que certains de ces autres pays ne disposent pas d'une Charte des

[*Text*]

context of our Charter of Rights and Freedoms, this legislation is seriously deficient.

Senator Robertson: I understand what you are saying. We have been debating this issue for eight months now. I believe we have heard all sides of the argument. I shall pursue whether Canada is alone in this regard, or whether Canada is breaking its word in this regard, with others.

Senator Spivak: Madam Chairman, all of the witnesses who have appeared before the committee have said that all we need is universal access and one hearing; in other words, swiftness of the procedure will alleviate the other problems.

If you had your druthers, would you not want to see abusers receiving swift treatment rather than tightening up controls at the borders, which seems a great deal more complicated.

Why will what you propose be swifter?

Ms. Kelley: Because there will be fewer stages than now. There are something in the order of seven stages now, and this bill has a series of different screens and the opportunity to send a person back and then have the person re-admitted and have him detained. In our model, which is appended to the brief, the stages are very clear.

Senator Spivak: Do you have time limits?

Ms. Kelley: Yes.

Senator Spivak: So there are strict time limits in your model?

Ms. Kelley: Yes. I encourage you to look at our model.

Senator Spivak: So the difference is that there are fewer steps and time limits. That seems to be such an obvious solution.

Ms. Kelley: Precisely.

I will add that the model we have is not a new model; it was accepted by the Canadian Council for Refugees and the Canadian Bar Association. So it has widespread support.

Senator Spivak: I simply wanted to know whether you could shed any light on that particular question.

The Chairman: Honourable senators, I thank the witnesses for their presentation today. It has been very helpful.

The next group of witnesses represents Amnesty International. Amnesty International is represented by Mr. Michael Scheleuw and Mr. Michael Bossin. Although the members of the committee have been provided with two papers from Amnesty International, the witnesses will go somewhat beyond those papers.

I should also say that we asked Mr. Scheleuw to get in touch with the Detroit branch of Amnesty International because that group had indicated at one time that it would like to make a presentation to this committee. I will let Mr. Scheleuw speak to that.

[*Traduction*]

droits et libertés. Ce que nous voulons dire, c'est que le projet de loi est gravement déficient, compte tenu de notre Charte des droits et libertés.

Le sénateur Robertson: Je saisis. Nous débattons de cette question depuis maintenant huit mois. Je crois que nous avons entendu tout le pour et le contre. Je chercherai à déterminer si le Canada est le seul dans cette situation, ou s'il manque à sa promesse à cet égard.

Le sénateur Spivak: Madame la présidente, tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont déclaré que, tout ce dont le réfugié a besoin, c'est de l'accès universel et d'une audience; en d'autres termes, une procédure rapide permettra d'atténuer les autres problèmes.

Si vous aviez le choix, ne voudriez-vous pas que ceux qui abusent de la procédure soient traités rapidement, au lieu de resserrer le contrôle aux frontières, ce qui semble beaucoup plus compliqué?

Pour quelle raison les mesures que vous proposez seront-elles plus rapides?

Mme Kelley: Parce qu'il y aura moins d'étapes à franchir qu'à l'heure actuelle. On doit actuellement passer par environ sept étapes, et le projet de loi prévoit divers processus de sélection et la possibilité de renvoyer une personne, puis de la réadmettre et de la détenir. Dans notre modèle, qui est annexé au mémoire, les étapes sont très claires.

Le sénateur Spivak: Prévoyez-vous des délais?

Mme Kelley: Oui.

Le sénateur Spivak: Ainsi, vous prévoyez des délais rigoureux dans votre modèle?

Mme Kelley: Oui. Je vous encourage à examiner notre modèle.

Le sénateur Spivak: Ainsi, la différence, c'est qu'il y a des délais et moins d'étapes. Cela semble une solution tellement évidente.

Mme Kelley: Précisément.

J'ajouterai que notre modèle n'est pas nouveau; il a été accepté par le Conseil canadien pour les réfugiés et par l'Association du barreau canadien. Il bénéficie donc d'un large appui.

Le sénateur Spivak: Je désirais simplement savoir si vous pouviez faire la lumière sur cette question précise.

La présidente: Honorables sénateurs, je remercie les témoins de leur exposé. Il nous a été très utile.

Le prochaine groupe de témoins représentent Amnistie internationale. Il s'agit de MM. Michel Scheleuw et Michael Bossin. Les témoins d'Amnistie internationale ont remis deux documents aux membres du Comité, mais ils ne s'y borneront pas.

Nous avons demandé à M. Scheleuw de communiquer avec la section de Detroit d'Amnistie internationale, car ce groupe avait manifesté à un moment donné son intention de présenter un exposé devant le Comité. Je cède donc la parole à M. Scheleuw.

[*Text*]

Mr. Michael Scheleuw, Refugee Coordinator, Amnesty International: Briefly, and as an introductory comment, I should like to thank the committee for inviting us to express our views on Bill C-55. Following the format we used last time on Bill C-84, we would like to outline briefly the concerns that are before the committee in writing and then allow time for questioning.

Michael Bossin will be speaking to you about the safe third country concept, and I will be speaking to you about our concerns regarding appeal. Perhaps before I let Michael continue, I should share with you what the Amnesty group in Detroit have to say. As a result of a telephone call which I had with representatives of that group this morning, I learned that they are basically of the view that the United States is not a safe third country for Central Americans. They have had direct experience with several cases and they said to me that, if they were appearing here before you, they would ask you to look very carefully at the United States as being a safe third country, because, although the United States is safe for certain countries, it is certainly not safe for Central Americans, and therefore this whole concept is very difficult to apply.

However, in the United States there is discussion going on at the moment about new programs for Central Americans and things could change overnight. But, if we are locked into legislation or regulations or whatever form this bill will take, the government will be bound by that legislation and it will therefore be very difficult to quickly change concepts in terms of international realities. Honourable senators, that was the essence of the point that the Amnesty group in Detroit asked me to convey to this committee.

Having said that, I would now like to turn the floor over to Michael Bossin. We will try to confine ourselves to ten minutes each on our points and then, hopefully, there will be questions.

The Chairman: Thank you.

Mr. Michael Bossin, Amnesty International: Madam Chairman, I understand that we are near the end of the list of witnesses from whom you will hear, so that I may be the last person for a while to talk to you about the safe third country concept. As you are probably aware, I intend to deal with clause 48.01(1)(b) of Bill C-55. During the previous submission, I heard one honourable senator say that, after hearing all of the submissions, he had come to believe that there might not perhaps be any safe countries left in the world. We are here to tell you that, at least conceptually, Amnesty International accepts that there may be safe third countries for people and that we, as an organization, would have no concern about any refugee claimant being sent to a country which was, indeed, safe for that person.

The problem that we have and the concerns that we have are with how that concept is realized in Bill C-55. The first concern is with the list of countries from which one would come, and therefore would become eligible to enter the refugee deter-

[*Traduction*]

M. Michael Scheleuw, coordonnateur des réfugiés, Amnistie internationale: Pour être bref et à titre d'observation préliminaire, je tiens à remercier le Comité de nous avoir invités à exprimer nos vues sur le projet de loi C-55. Conformément à la formule que nous avons utilisée la dernière fois au sujet du projet de loi C-84, nous voudrions vous décrire brièvement les préoccupations qui ont été déposées par écrit devant le Comité, puis vous laissez le temps de poser des questions.

Michael Bossin vous entretiendra du principe du pays tiers désigné comme sûr, alors que je vous parlerai de nos préoccupations concernant l'appel. Avant de céder la parole à Michael, je devrais peut-être vous parler de ce que le groupe d'Amnistie de Detroit a à dire. À la suite d'un appel téléphonique que j'ai eu avec des représentants de ce groupe ce matin, j'ai appris qu'en substance ils sont d'avis que les États-Unis ne constituent pas un pays tiers sûr pour les ressortissants d'Amérique centrale. Ils ont eu directement connaissance de plusieurs cas et m'ont dit que, s'ils comparaissaient devant le Comité, ils vous demanderaient de déterminer très attentivement si les États-Unis sont bien un pays tiers sûr car, bien qu'ils le soient pour certains pays, ils ne le sont certainement pas pour les ressortissants d'Amérique centrale, de sorte qu'il est très difficile d'appliquer ce principe.

Quoi qu'il en soit, aux États-Unis, on discute actuellement de nouveaux programmes destinés aux ressortissants d'Amérique centrale, si bien que les choses pourraient changer du jour au lendemain. Mais, si nous sommes assujettis à une mesure législative ou à un règlement ou à quelque forme que revêtira le projet de loi, le gouvernement sera lié par cette mesure législative et, partant, il sera très difficile de modifier rapidement des principes pour se conformer aux réalités internationles. Honorables sénateurs, c'est en substance l'observation que le groupe d'Amnistie de Detroit m'a demandé de transmettre au Comité.

Cela dit, je cède maintenant la parole à Michael Bossin. Nous tenterons de nous limiter à dix minutes chacun, puis, je l'espère, les sénateurs poseront des questions.

La présidente: Je vous remercie.

M. Michael Bossin, Amnistie internationale: Madame la présidente, nous sommes parmi les derniers témoins que vous entendrez, de sorte que je suis peut-être la dernière personne qui vous parlera avant un certain temps du principe du pays tiers désigné comme sûr. Comme vous le savez probablement, je compte traiter de l'alinéa 48.01(1)*b*) du projet de loi C-55. Au cours de l'exposé qui a précédé, j'ai entendu un honorable sénateur dire que, après avoir entendu tous les exposés, il en était venu à croire qu'il n'existait peut-être plus de pays sûrs dans le monde. Nous sommes ici pour vous dire que, du moins sur le plan conceptuel, Amnistie internationale estime qu'il y a peut-être des pays tiers sûrs et qu'à titre d'organisme nous ne craindrions pas qu'un demandeur du statut de réfugié soit envoyé dans un pays qui est effectivement sûr pour cette personne.

Ce qui nous préoccupe, c'est la façon dont ce principe est appliqué dans le projet de loi C-55. La première chose qui nous préoccupe est la liste des pays d'où viennent des personnes qui seraient admissibles à la procédure de reconnaissance du statut

[*Text*]

mination process. That list is prescribed by cabinet or by the Governor in Council. As far as the definition of a safe third country is concerned, which is set out in that section as being a country which complies with Article XXXIII, and also having reference to the amendment to section 115, which looks at the actual policies and practices of a country, again, we have no qualms with that definition. There may indeed be safe countries. However, returning again to our first concern, that list of countries is prescribed by cabinet. In our view, cabinet is not the best body to be making that determination, for the simple reason that cabinet, because of its nature, may be influenced by matters that are political, economic or diplomatic. In our view, that is not an abstract concern.

Recent examples lead us to believe that cabinet can be influenced by decisions which are not necessarily relevant to the matter at hand. For example, last year when a large number of Portugese refugee claimants were coming to Canada, by general consensus there was wide abuse of the determination process. The cabinet was very slow to act in imposing a visa restriction on Portugal. That, in our opinion, was because of political considerations. Similarly, when Brazilian refugee claimants were arriving in Canada, the cabinet was very slow to impose a visa restriction on Brazil because of trade considerations.

However, this is the same cabinet that declared a national emergency when one boatload of Sikhs arrived this past summer. In our view, that kind of decision-making is suspect, and we are concerned that this is the body that will be prescribing the list of safe countries.

Cabinet is not expert on human rights situations around the world. One may say that they will be advised by an expert body, since they may be advised by the Refugee Division. Nevertheless, the final decision is cabinet's decision; they do not have to accept the recommendation of an expert, nor are they bound by the opinion of an expert. In our view, a better arbiter of whether one might, indeed, be safe in returning to a certain country would be the Refugee Division itself.

From Amnesty's perspective, for a country to be safe, it must be a country which respects the convention. Also, all persons must have access to the refugee determination procedure, and the procedures in that country must be fair; there must be due process and the decision-making must be non-politicized and independant. As Bill C-55 now stands, there is no guarantee that, if someone is returned to a safe country, that person will have access to the refugee determination procedure. In fact, we may be sending people back to countries where we are presuming they will be given a refugee hearing, but, based on the wording of this section, that is not necessarily so. Again, in our recommendation, in order for this system to be workable, Canada would have to enter into written bilateral agreements with those countries which the government would consider safe.

Another major problem with a prescribed list is that it is applied by the adjudicator and the member of the Refugee

[*Traduction*]

de réfugié. Cette liste est prescrite par le Cabinet ou par le gouverneur en conseil. En ce qui concerne la définition de pays tiers désigné comme sûr, qui, dans l'alinéa 48.01(1)*b*), constitue un pays qui se conforme à l'article 33, et en ce qui concerne également la modification de l'article 115, qui porte sur les politiques et les pratiques réelles d'un pays, là encore, nous n'avons aucune inquiétude au sujet de cette définition. Il existe peut-être bien des pays sûrs. Toutefois, si nous revenons à notre première préoccupation, cette liste de pays est prescrite par le Cabinet. Or, à notre avis, le Cabinet n'est pas le meilleur organisme pour établir cette liste, pour la simple raison que, de par sa nature, il peut être influencé par des questions d'ordre politique, économique ou diplomatique. À notre avis, il s'agit d'une préoccupation réelle.

De récents exemples nous portent à croire que le Cabinet peut être influencé par des décisions qui n'ont pas forcément de rapport avec la question à l'étude. Par exemple, l'année dernière, lorsqu'un grand nombre de Portugais ont revendiqué le statut de réfugiés, on a en général estimé qu'il s'agissait d'un abus du processus de détermination. Le Cabinet a mis beaucoup de temps avant d'exiger un visa des Portugais. C'était à notre avis dû à des considérations d'ordre politique. De la même manière, le Cabinet a également mis beaucoup de temps à exiger un visa des Brésiliens pour des raisons d'ordre commercial.

Pourtant, c'est le même Cabinet qui a déclaré qu'il y avait urgence nationale lorsqu'un bateau de Sikhs est arrivé l'été précédent. Cette manière de prendre des décisions est douteuse et nous nous en inquiétons parce que c'est ce même organisme qui établira la liste des tiers-pays sûrs.

Le cabinet n'est pas des plus compétents pour juger de la situaiton des droits de la personne dans le monde. D'aucuns diront qu'il sera conseillé par un organisme compétent, c'est-à-dire la section du statut. Néanmoins, la décision finale sera celle du Cabinet. Les membres du Cabinet ne sont pas tenus d'accepter la recommandation d'un expert et ils ne sont pas non plus liés par son opinion. À notre avis, la section du statut serait un meilleur arbitre et plus compétente pour déterminer si une personne sera en sécurité si elle est renvoyée dans un certain pays.

Amnistie Internationale estime qu'un pays sûr est un pays qui respecte la Convention. De plus, il faudrait que le pays en question garantisse à tous l'accès à un processus de détermination équitable, et que ce processus soit approprié, non politisé et indépendant. Actuellement, le projet de loi C-55 ne garantit aucunement à une personne qui sera renvoyée dans un pays sûr qu'elle aura accès au processus de détermination du statut de réfugié. En fait, nous pourrions renvoyer des gens dans des pays où nous supposons que leurs revendications seront entendues, mais, étant donné la formulation de cet article, ce pourrait bien ne pas être le cas. Nous pensons qu'il faudrait, pour que ce système fonctionne, que le Canada conclue des ententes bilatérales avec les pays que le gouvernement estime sûrs.

La liste de pays désignés pose un autre problème majeur, à savoir qu'on ne laisse aucune latitude à l'arbitre et au membre

[*Text*]

Division, and there is no discretion. All they do is read the list. If someone comes from a certain country and that country is on the list, then that person is ineligible. Although those decision-makers may have some concerns about sending a particular individual back to that country, there is no discretion allowed.

Senator Buckwold: May I just interject a question at this point, if you do not mind? Before returning a refugee to a safe country, is there any attempt made to contact the representatives of that country, whether it be the embassy of whatever, in order to obtain an agreement that that refugee would be accepted?

Mr. Bossin: Not under Bill C-55, senator. There is no provision for that.

Senator Buckwold: Does that, in fact, ever happen? I always thought that the authorities would find or seek out a place where that refugee could go and be accepted.

Mr. Bossin: There are provisions for deporting people to countries. Section 54 of the Immigration Act talks about where people may be returned to, but, as far as I am aware, under this provision, if someone comes from a safe country, there would not be the necessity of contacting the other country or getting an assurance from that other country that the party concerned would be admitted to the refugee determination process and that he would, in fact, get a hearing.

Senator Buckwold: So it is just a matter of picking a country out of a list and saying: "I am going to send you there." Is that how simple it is?

Mr. Bossin: From this section, the presumption is—

Senator Buckwold: There is no indication of whether they would be accepted or allowed off the airplane or returned to Canada?

Mr. Bossin: No. However, if you give me a second, I will look up the section.

Senator Buckwold: I do not wish to delay you too much, but I am rather interested in the procedure because it has been my general impression that at the present time when someone is returned an arrangement or an agreement is made with the country to which the refugee is being returned that they will accept that refugee.

Mr. Scheleuw: Senator, if I may interject, obviously in the Canadian context, we have as yet no experience because we are not in the situation of being a safe third country. However, according to the way in which the bill reads, there would not be any safe third country; it would be the country through which the refugee came. That would then be the definition.

We can look to the experience of European countries where some of them do have the notion of a safe third country. However, because of the numbers involved, they are not phoning on every case and asking whether that particular person would be accepted; they have bilateral agreements in place, and therefore this situation is being handled within the context of bilateral agreements. However, where there are no agreements, senator, the European countries are sending the refugee claim-

[*Traduction*]

de la section du statut. Ils ne font que lire la liste. Si quelqu'un vient d'un certain pays qui figure sur la liste, il est inadmissible. Ceux qui prendront la décision de renvoyer quelqu'un dans un pays particulier pourraient bien avoir certaines craintes, mais ils ne peuvent pas exercer leur capacité de jugement.

Le sénateur Buckwold: Pourrais-je vous interrompre pour vous poser une question? Avant de renvoyer un réfugié dans un pays-tiers sûrs, essaie-t-on de communiquer d'une manière ou d'une autre avec les représentants de ce pays, par l'intermédiaire de l'abassade ou d'un autre organisme, pour s'assurer que le demandeur du statut de réfugié sera accepté?

M. Bossin: Le projet de loi C-55 ne contient aucune disposition à cet égard, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela se produit parfois? J'ai toujours pensé que les autorités essayaient de trouver un endroit où le requérant serait accepté.

M. Bossin: Il existe des dispositions concernant le renvoi de personnes dans d'autres pays. L'article 54 de la Loi sur l'immigration parle des pays où des personnes peuvent être renvoyées, mais, d'après ce que je sais de cette disposition, si quelqu'un arrive d'un pays sûr, il n'est pas nécessaire de communiquer avec ce pays ou d'exiger formellement que la personne en question aura accès au processus de détermination et qu'elle obtiendra, en fait, une audience.

Le sénateur Buckwold: Il ne s'agit en fait que de choisir un pays sur la liste et de dire: «Nous vous envoyons la-bàs.» Est-ce aussi simple?

M. Bossin: Aux termes de cet article, nous supposons . . .

Le sénateur Buckwold: Rien ne dit qu'une personne sera acceptée ou autorisée à descendre de l'avion, ou encore renvoyée au Canada?

M. Bossin: Non. Toutefois, si vous me donnez une seconde, je vais vérifier dans l'article.

Le sénateur Buckwold: Je ne veux pas vous retarder, mais je m'intéresse à la manière dont on procède parce que j'ai toujours eu l'impression que, jusqu'à maintenant, quand quelqu'un était renvoyé, un arrangement ou une entente était conclu avec le pays où le requérant état refoulé et qu'on s'assurait que le pays en question l'accepterait.

M. Scheleuw: Sénateur, permettez-moi d'intervenir. Au Canada, nous n'avons manifestement aucune expérience à cet égard parce que nous n'avons jamais été dans la situation d'être un tiers-pays sûr. Toutefois, selon la formation du projet de loi, il ne s'agit pas d'un tiers-pays sûr, mais plutôt du pays d'où arrive le requérant.

Nous pouvons tenir compte de l'expérience de certains pays européens qui ont déjà appliqué cette notion d'un tiers-pays sûr. Cependant, étant donné le nombre de personnes concernées, on ne peut, dans chaque cas téléphoner pour vérifier et demander si une personne en particulier serait acceptée; les pays européens ont conclu des ententes bilatérales et, en l'occurrence, ce sont ces ententes bilatérales qui s'appliquent. Toutefois, lorsqu'aucune entente n'a été conclue, ils renvoient

[*Text*]

ants back in the hope that they will be admitted, and thus many refugees are being put into orbit.

Senator Buckwold: That is exactly what I was leading up to. They go back, they are not accepted at their immigration entry point, and are put into orbit.

Mr. Bossin: That is a possibility.

Senator Buckwold: Does that go on now?

Mr. Scheleuw: In Europe that is going on now.

Mr. Bossin: It does not happen here, because right now anyone who arrives in Canada has the right to have a refugee hearing. Under Bill C-55 that may in fact happen.

Senator Buckwold: But even here it could happen now, if they have a refugee hearing and then are put back somewhere.

Mr. Scheleuw: No, because, first, assuming that the decision in Canada is a correct one after due process, they would not be refugees, and usually they are returned to their country of origin.

Mr. Bossin: There is a provision in the Immigration Act—it is section 54(2)—which is amended by this act, but the substance is the same. Some people are given the choice as to where they want to go, but most people who have been ordered to leave can only be removed to countries from which the person came to Canada, the country in which he last permanently resided before coming to Canada, the country of which he is a national or citizen, or the country of his birth. I understand it is the practice of Immigration to send people back to countries where they have a right to remain permanently. That would not be applicable in the case of people who come here enroute from a safe country. As Michael says, they would be sent back to that country, again with no assurance that they would be allowed into that country; and yes, they may very well be put into orbit as a result.

The other point that I was going to make very briefly is that one of the problems with the prescribed list—and you can see it from the perspective of the person concerned—is that the person is not given any opportunity to say that "In my case I would not be safe in a particular country." There is no discretion, there is no board to which that person can make that submission. Although the person's life and liberty clearly may be affected by that decision, he does not have an opportunity to make a submission to anyone to say "I would not be safe in that country." That, in our view, is also a major flaw in Bill C-55. It is too rigid. There is no discretion.

A better practice, in our view, would be to have refugee claimants appear in front of the refugee division; and that may be one of the issues which they could consider. The person concerned would be able to make submissions, and there would be an opportunity for an expert body to make a determination on that issue. That would also get around the section 7 problem created by the *Singh* decision, where I predict that it will be argued quite forcibly that people who only get to the stage where "You come from a safe third country" will not be given

[*Traduction*]

quand même le demandeur en espérant qu'il sera admis, et c'est pourquoi de nombreux réfugiés ne savent plus où aller.

Le sénateur Buckwold: C'est exactement où je voulais en venir. Ces personnes sont renvoyées, elles ne sont pas acceptées au point d'entrée et elles ne savent plus où aller.

M. Bossin: C'est possible.

Le sénateur Buckwold: Cela se produit actuellement?

M. Scheleuw: Cela se produit en Europe actuellement.

M. Bossin: Ce n'est pas le cas ici, parce que quiconque arrive au Canada actuellement a droit à une audience sur la détermination du statut de réfugié. En fait, cela pourrait se produire si le projet de loi C-55 est adopté.

Le sénateur Buckwold: Mais cela pourrait également se produire ici maintenant, si, après une audience, des personnes sont renvoyées.

M. Scheleuw: Non, parce que, si l'on suppose que la décision rendue au Canada après un processus approprié était juste, il ne s'agirait pas de réfugiés, et les personnes en question seraient renvoyées dans leur pays d'origine.

M. Bossin: La Loi sur l'immigration contient à cette fin une disposition, le paragraphe 54(2), qui est modifié par le projet de loi mais qui demeure à peu près le même. On donne à certaines personnes la possibilité de choisir le pays où elles veulent aller, bien que la plupart des personnes à qui il a été ordonné de partir ne peuvent qu'être renvoyées vers les pays d'où elles sont parties pour le Canada, c'est-à-dire le dernier pays où elles habitaient en permanence avant de venir au Canada, le pays dont elles sont des ressortissants ou des citoyens, ou leur pays d'origine. Habituellement, les services d'immigration renvoient les gens vers des pays où ils ont le droit de demeurer en permanence. Ce ne serait pas le cas de personnes qui sont venues ici en passant par un tiers-pays sûr. Comme le dit Michael, elles seraient renvoyées vers ce pays, sans être assurées de pouvoir y demeurer et, en fait, elles pourraient très bien ne plus savoir où aller.

L'autre question que je voulais brièvement porter à votre attention en ce qui concerne la liste de pays désignés—du point de vue d'une personne concernée—est qu'on ne donne pas à quelqu'un l'occasion de déclarer qu'il ne serait pas en sécurité dans ce pays particulier. Il n'a aucune possibilité de le faire, aucun organisme à qui il pourrait présenter une requête. La décision rendue pourrait manifestement avoir des conséquences sur la vie et la liberté d'une personne, mais cette dernière ne peut d'aucune manière exposer sa situation à quelqu'un pour faire remarquer qu'elle ne serait pas en sécurité dans ce pays. Il s'agit à notre avis d'une lacune flagrante du projet de loi C-55. Il est trop rigide. Il ne laisse aucune latitude.

Il vaudrait mieux à notre avis permettre aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié de comparaître devant la section du statut; ainsi cette question de sécurité pourrait être prise en considération. Le personne concernée pourrait exposer son cas et un organisme compétent se prononcerait sur la question. Cela permettrait également de contourner la difficulté créée par la décision rendue dans l'affaire *Singh* et liée à l'article 7 de la Charte; je prévois que les personnes auxquelles une audience ne sera pas accordée parce qu'elles viennent d'un

[*Text*]

an oral hearing, in contravention of section 7 of the Charter of Rights and Freedoms.

There is one final point with respect to access—it is mentioned in our brief—and that is the role of adjudicators. The initial body that will see the refugee claimant is a member of the refugee division and an adjudicator. The traditional role of adjudicators—and it will not be changed by Bill C-55—is to order people removed from Canada. That is what an inquiry is, where adjudicators preside. They are removal hearings; and those people, employed by the Immigration Commission, have the job and responsibility of ordering people removed.

Although the decision will be made in tandem, if only one of the adjudicators or refugee division members feels that someone is eligible, they may proceed. There is a perception on the part of the person concerned that the adjudicator is not the person to be determining that thing. That is a person who traditionally kicks people out of Canada.

Finally, because decisions are made in tandem, inevitably the adjudicator will be able to influence the decision of the refugee division member. In our submission, the adjudicator has no role in that procedure. I will pass it on to Michael, who will talk about appeals.

Mr. Scheleuw: In terms of our concerns regarding the appeal, there are, of course, two levels of appeal. We are talking about the appeal from what we call the pre-selection, and the appeal from people who have been admitted and refused after having had an oral hearing.

In terms of the first aspect of the appeal—that is, the pre-selection—the 24-hour provision, of course, is totally inadequate. Anyone who works in the legal system knows that you cannot be retained, instructed and filed concerning appeals within 24 hours, especially in a situation where we are probably dealing with people who speak neither French or English and interpreters will be necessary. We just do not think that is workable.

That being said, we have serious concerns, of course, of sending someone back to his country of origin or persecution before the decision has been made, because if the appeal is successful, then we have sent that person back already and the consequences could be disastrous for that person given the subject matter.

In terms of the grounds of this appeal, again we believe they are too narrow. They are on legal points only, and, as Mr. Bossin correctly stated, you are dealing essentially with a list and basically the decision before the adjudicator and the refugee division member will be "Where is your passport?", establishing identity, establishing the country the person came through, probably be looking at stamps in the passport, if there are any, or oral testimony. There is no legal argument to make. If the legal grounds are the only grounds, no appeals will be successful.

What is even complicated is that you are talking "by leave"; so it is not as if you automatically have the right to get there. You have to ask for the right to get there, and, naturally, when

[*Traduction*]

tiers-pays sûr allègueront qu'il s'agit d'une violation de l'article 7 de la Charte des droits et libertés.

J'aimerais présenter une dernière observation, exposée dans notre mémoire, sur la question de l'accès, c'est-à-dire le rôle des arbitres. Le premier organisme qui examinera une demande est composé d'un membre de la section du statut et d'un arbitre. Le rôle traditionnel des arbitres, et le projet de loi C-55 n'y changera rien, est d'ordonner le renvoi de personnes du Canada. C'est la raison même de l'enquête que président les arbitres. Il s'agit d'audiences portant sur le renvoi; ces personnes, qui travaillent pour la Commission de l'immigration, ont la tâche et la responsabilité d'ordonner des renvois.

La décision sera prise par deux peronnes et, si l'une d'entre elles, l'arbitre ou le membre de la section du statut, estime que quelqu'un est admissible, le processus suivra son cours. On estime que l'arbitre n'est pas apte à déterminer la recevabilité d'une revendication. Il s'agit d'une personne qui, traditionnellement, renvoie des gens du Canada.

Enfin, parce que les décisions seront prises par deux personnes, l'arbitre aura la possibilité d'influencer la décision du membre de la section du statut. À notre avis, l'arbitre ne devrait jouer aucun rôle dans ce processus. Je laisse maintenant la parole à Michael qui parlera de la procédure d'appel.

M. Scheleuw: En ce qui concerne nos préoccupations au sujet de la procédure d'appel, il y a, naturellement, deux niveaux d'appel. Nous voulons parler de la possibilité d'interjeter appel de ce que nous appelons la présélection, à savoir les personnes dont la demande a été rejetée après une première audience.

Dans le premier cas d'appel, c'est-à-dire après la présélection, la disposition autorisant un appel dans les 24 heures est, naturellement, tout à fait inadéquate. Quiconque travaille dans le système judiciaire sait qu'il est impossible d'être informé et enregistré en vue d'interjeter appel dans un délai de 24 heures, en particulier lorsqu'il s'agit de gens qui ne parlent ni le français ni l'anglais et qui ont besoin des services d'un interprète. C'est impraticable.

Cela étant dit, nous avons de sérieuses réserves, naturellement, sur le renvoi d'une personne dans son pays d'origine ou de persécution avant qu'une décision soit rendue, parce que, si une décision favorable était rendue à la suite de la procédure d'appel, nous aurions déjà renvoyé cette personne et nous l'aurions peut-être mise dans une situation désastreure, étant donné l'objet de sa demande.

En ce qui concerne les motifs d'appel, nous estimons qu'ils sont trop restreints. Ils ne portent que sur des questions de droit et, comme l'a fait remarquer M. Bossin, il s'agit fondamentalement d'une liste. L'arbitre et le membre de la section du statut doivent, fondamentalement, prendre une décision concernant l'identité du demandeur, déterminer de quel pays il est venu, probablement en examinant son passeport s'il en a un, ou en lui posant des questions. Il n'y a aucun point de droit à faire valoir. Si les motifs de droit sont les seuls motifs, aucun appel ne pourra être entendu.

La question est d'autant plus complexe qu'il faut obtenir une «autorisation» pour interjeter appel; vous n'avez pas automatiquement le droit de le faire. Il faut demander ce droit et, natu-

[*Text*]

you are granting leave in court, it is like a sneak preview, the question is asked "Is there any legal argument?" Probably there will not be any. So, on a practical basis, there is no appeal from pre-selection. That is the practical result of these appeal measures. In our view, an appeal which is not accessible is not a meaningful appeal. It is no appeal at all.

Again, the department has told us that anywhere from 60 per cent to 80 per cent of all claimants, if this act becomes law, will now be removed from the country. So therefore, dealing with the other 20 per cent or so who have the good fortune of having an oral hearing, once again you have an appeal with leave on points of law only. Refugee claims, whether we like it or not, are for the most part questions of fact and not law. The issues are the facts and whether the person is credible. You have to get your hands dirty. You have to ask the person "What happened to you, what activities did you do, what was your persecution?" That analysis—is what we call a trial analysis, a fact analysis, not an appeal analysis. So therefore, if there is going to be a mistaken decision, a decision that in our view could be wrong—and in the past regretfully we think that wrong decisions have been made; there have been miscarriages of justice—you cannot get it reviewed on points of law only. You need a second look at the facts. Therefore once again, that will not be accessible.

Again we are talking about "with leave". It is the same procedure on pre-selection. The judge or judges will have to have a sneak preview and see if there are any legal arguments here. They will have to say "There are no legal arguments; I cannot do anything"—even if they agree with you. But on the facts the claim should not have been rejected. We see that happening in the Federal Court now, where judges will say "This seems to be a refugee, but my hands are tied. I am confined to legal arguments in the Federal Court." There is nothing they can do legally. So very few cases will even make it to appeal—even for the few that were allowed in for their oral hearings.

Under the 1976 act, it used to be "with leave", but the government of the day changed that and took away leave. The reason they did so was because way back then no one was getting an appeal to the Federal Court. So we are going backwards again in terms of what we are doing. That is why they amended the act—to take out leave, so that people could get access to the Federal Court.

Senator Gigantès: Who was giving leave then?

Mr. Scheleuw: Under the old act? It was with leave only.

Senator Gigantès: But who gave the leave?

Mr. Scheleuw: The Federal Court. It was then amended, because statistics were such that very few cases were getting there. Now we are going back again, which I think is regrettable.

[*Traduction*]

rellement, lorsqu'un tribunal accorde une autorisation, la première question posée est: «Avez-vous des points de droit à faire valoir?» Il n'y en aura probablement aucun. À toutes fins pratiques, il sera impossible d'en appeler du processus de présélection. À notre avis, une procédure d'appel qui n'est pas accessible n'est pas valable. Elle n'est pas vraiment une procédure d'appel.

Le ministère nous a dit que de 60 à 80 p. cent de tous les demandeurs ne seront pas renvoyés si ce projet de loi est adopté. En ce qui concerne les autres 20 p. 100 ou à peu près, ces personnes ne pourront interjeter appel qu'après avoir obtenu l'autorisation de le faire pour des motifs de droit seulement. Les revendications du statut de réfugié, que nous le voulions ou non, sont pour la plupart fondées sur des questions de faits et non de droit. Il s'agit d'établir des faits et de déterminer si la personne mérite d'être crue. Il ne faut pas craindre de se salir les maines et demander à la personne concernée: «Que vous est-il arrivé, quelles étaient vos activités, comment avez-vous été persécuté?» Cette analyse est une analyse des faits, non pas une analyse des motifs d'appel. Par conséquent, si la décision rendue n'était pas juste—et nous pensons malheureusement que cela s'est déjà produit—on ne peut demander un réexamen sur des points de droit uniquement. Il faut réexaminer les faits. Toutefois, cela ne sera pas possible.

Nous reveons sur la question de «l'autorisation». C'est la même procédure à la suite de la présélection. Le juge ou les juges devront examiner le pourvoi et déterminer s'il y est question de points de droit. Ils n'auront d'autre choix que de déclarer: «Il n'existe aucun motif de droit, je ne peux rien faire», même s'ils sont d'accord avec vous. Toutefois, compte tenu des seuls faits il se peut que la revendication n'aurait pas été rejetée. Cela se produit déjà à la Cour fédérale, où des juges diront: «Il me semble qu'il s'agit d'un réfugié, mais mes mains sont liées. Je ne peux tenir compte que de questions de droit». Ils ne peuvent rien faire pour ces personnes au plan juridique. Par conséquent, très peu de pourvois seront accueillis, même dans le cas des quelques-uns à qui une audience aura été accordée.

La Loi de 1976 prévoyait également, à l'origine, une «autorisation», mais le gouvernement à ce moment-là avait retiré ce mot parce que personne ne pouvait interjeter appel devant la Cour fédérale. Nous revenons dans en arrière. La loi avait donc été modifiée de façon à retirer le mot «autorisation», afin que les personnes concernées aient accès à la Cour fédérale.

Le sénateur Gigantès: Qui accordait les autorisations à ce moment-là?

M. Scheleuw: Avec l'ancienne loi?

Le sénateur Gigantès: Si c'était avec autorisation, qui donnait cette autorisation?

M. Scheleuw: La Cour fédérale. La loi a par la suite été modifiée parce que très peu de cas, en fait, pouvaient être entendus. Maintenant nous rétablissons cette restriction et je pense que c'est regrettable.

[*Text*]

To put this in perspective, in Canada—and I speak only for the Province of Ontario, because that is where I am from and that is what I know; I have not researched the other provinces—in traffic convictions in Ontario we have the right to appeal on the merits and without leave. That is on something as minor as a traffic conviction. I am told by criminal lawyers that for shoplifting—which is a federal matter—you have the right to appeal automatically, no leave, on the merits. So we have to ask ourselves where are our priorities when we are allowing, on what I consider to be minor offences, people to appeal automatically and on the merits, when, in the case of refugee claimants, where their lives, liberty and security of person could be in danger, they are not allowed to appeal on the merits. That troubles us in terms of priorities.

Senator Gigantès: Are you suggesting that the people who drafted this bill considered the stealing of a bar of chocolate more important that a human life?

Mr. Scheleuw: No, I am not suggesting that at all. However, I am suggesting to you, as a Senate committee, that you look at this in an overall context. To me, this is a policy decision. Is this what our sense of fairness is?

Senator Gigantès: I agree with you.

Mr. Scheleuw: We are very mindful of procedural fairness, but we are also concerned about abuse because the two are interrelated. If you have great abuse it impacts on legitimate refugee claimants. One reason why a system will be abused is, of course, if it takes too long; that invites abuse. So we have opted for a model dealing with a paper review because it is efficient and inexpensive. Those are important considerations. Yet, it gives refugee claimants a chance to have their claims reviewed on the merits.

Appended to our brief you will see our submission to the Honourble Gerry Weiner about a very detailed analysis of a paper review and how it could work. Jim Hawkes, who is chairman of the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, had a meeting on December 18, 1986 where some NGO people were called in to meet with lawyers and government officials to see if we could agree on a system. I was there representing Amnesty International. We discussed the idea of a paper review. Madame Falardeau-Ramsay, who is now Chairman of the Immigration Appeal Board, said that in her view this review was workable; it would take only six to eight weeks and would not be very expensive. She said she thought it was important, for bureaucratic reasons, to have consistency throughout the country. Anyone who works in refugee work now knows that it is a question of chance whether you enter in Vancouver, Montreal or Toronto and have your hearing in a particular place. If there is no central mechanism, there will be no consistency. Consistency, of course, is inherent in fairness.

[*Traduction*]

Remettons cette question dans une perspective canadienne—je parlerai uniquement de l'Ontario parce que j'y habite et que je connais la situation; je n'ai pas cherché à savoir ce qui se passe dans les autres provinces—en Ontario, dans le cas des infractions aux règlements de la circulation, nous avons le droit d'interjeter appel sans obtenir au préalable une autorisation et en invoquant le seul bien-fondé d'une cause. Et cela pour des infractions aussi mineures que celles qui ont trait au code de la route. Les avocats qui pratiquent au criminel m'ont dit que c'était également la situation en ce qui concerne le vol à l'étalage, qui relève de la juridiction fédérale. Nous devons nous demander où nous plaçons nos priorités quand nous accordons automatiquement un droit d'appel pour des délits que j'estime mineurs et que nous le refusons à ceux qui revendiquent le statut de réfugié et dont la vie, la liberté et la sécurité sont peut-être en danger. Les personnes ne sont pas autorisées à interjeter appel sur le seul bien-fondé de leurs causes. Cela nous inquiète pour ce qui est des priorités.

Le sénateur Gigantès: Insinuez-vous que les personnes qui ont rédigé ce projet de loi estiment que le vol d'une tablette de chocolat est plus important qu'une vie humaine?

M. Scheleuw: Non je n'insinue rien du tout. Toutefois, je vous propose, en tant que Comité sénatorial, d'examiner cette question dans un contexte global. À mon avis, il s'agit d'une décision politique. Est-ce cela notre sens de l'équité?

Le sénateur Gigantès: Je suis d'accord avec vous.

M. Scheleuw: Nous nous soucions beaucoup de justice en ce qui concerne les procédures, mais nous nous préoccupons également des abus parce que ces deux aspects sont liés. Lorsqu'il y a abus, ce sont tout les réfugiés légitimes qui en souffrent. L'une des causes des abus est, naturellement, que le processus prend trop de temps; c'est une invite aux abus. Nous avons donc opté pour un système reposant sur l'examen de documents, parce qu'il est efficace et peu coûteux. Ce sont des critères dont il faut tenir compte. Ce système donne à un demandeur la chance d'obtenir un examen de sa revendication sur le seul bien-fondé de sa cause.

Nous avons joint à notre mémoire une proposition que nous avons présentée à l'honorable Gerry Weiner; on y analyse en détail un processus d'examen de documents et son mode de fonctionnement. M. Jim Hawkes, président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, a participé à une réunion, le 18 décembre 1986, à laquelle des représentants de certains ONG ont été invités à rencontrer des avocats et des représentants du gouvernement afin de convenir d'un système. J'y ai participé au nom d'Amnistie internationale. Nous avons discuté de l'idée d'un examen de documents. M^me^ Falardeau-Ramsay, qui est actuellement présidente de la Commission d'appel de l'immigration, s'in est dit satisfaite; il ne prendrait que de six à huit semaines et ne serait pas très coûteux. Elle a déclaré qu'il importait, pour des raisons d'ordre administratif, que le système soit uniforme dans tout le pays. Tous ceux qui travaillent actuellement avec les réfugiés savent que le fait d'entrer au Canada à Vancouver, à Montréal ou à Toronto et d'avoir une audience à l'un ou l'autre de ces endroits est une question de chance. Sans mécanisme central, il n'y aura pas d'uniformité. L'uniformité est une condition de l'équité.

[*Text*]

Madame Falardeau-Ramsay also said that whether or not we like it, the competence levels of decision-makers vary. Patronage appointments are a reality in this country. We are not prepared to say that all patronage appointments are bad. We have seen patronage appointments where, literally, the people did not know what they were doing, but acquired competence over time and became extremely competent. There is no question about that. Regrettably, we have also seen patronage appointments or appointments where people have not become competent.

Senator Doyle: Such as in the Senate.

Mr. Scheleuw: I have no comment on that, Senator.

Senator Spivak: What is the alternative? If you are opposed to patronage appointments, what is the alternative?

Mr. Scheleuw: I am not saying that it is patronage *per se*. I am saying that appointments are sometimes made based on criteria other than competence in the area. I am saying that, if that is the case and you accept that, it is inevitable that wrong decisions are going to be made at that oral hearing.

The only correction is an appeal that can catch that. It is a human process and there are going to be errors. If there is no appeal—and it is our position that there is no appeal in this bill—there is nothing to correct the human error.

Senator Gigantès: If you are saying that consistency is essential to fairness, maybe inconsistency with unfairness in one geographical location is fairer than otherwise. In other words, if there is a hanging judge somewhere and you follow consistently what he does, that may be unfair to the unfortunate people who get hanged for no reason. So that is not, I think, a logical argument.

Mr. Scheleuw: With all due respect, I disagree. If they are being hanged in British Columbia but not in Quebec, then I do not think that is fairness. This is a federal law and everyone should be treated the same in the Dominion of Canada, even though all people in B.C. are being treated fairly. I guess this is where reasonable people are going to differ in their perception of fairness.

We see a system which is basically going to exclude a lot of people. Some of those people are going to be genuine refugees. That is inevitable. There is a serious problem right there. For the few that do get an oral hearing there are going to be miscarriages of justice with no mechanism to correct them. I am saying to you that we can do a lot better than this in terms of procedural fairness to refugees while at the same time protecting the legitimate Canadian interest of correcting abuse and, of course, keeping the costs reasonable.

I would invite questions regarding these two issues of safe third country and the appeal.

Senator Doyle: First, I must confess to being a total admirer of the work of Amnesty International. One of the things I like best about your organization is that you are suspicious of everybody, that you take no one's word for anything and that

[*Traduction*]

Selon M^me^ Falardeau-Ramsay, que nous le voulions ou non, le niveau de compétence de ceux qui prennent les décisions varie. Les nominations politiques sont une réalité. Nous ne disons pas que toutes ces nominations sont mauvaises. Nous avons déjà vu des personnes, nommées par favoritisme politique et qui ne connaissaient rien de la question au départ, devenir très compétentes avec le temps. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas.

Le sénateur Doyle: Tout comme au Sénat.

M. Scheleuw: Je n'ai aucune remarque à faire à ce sujet, sénateur.

Le sénateur Spivak: Si vous vous opposez aux nominations politiques, que proposez-vous en contrepartie?

M. Scheleuw: Je ne veux pas m'en prendre aux nominations politiques en tant que telles. Je veux dire que certaines nominations sont parfois faites à partir de critères autres que la compétence. Si l'on accepte cette situation, il est inévitable que de mauvaises décisions seront prises à une audience.

Seule une procédure d'appel pourrait corriger cette situation. L'erreur est humaine. Sans procédure d'appel—et nous soutenons que ce projet de loi n'en contient aucune—il n'y a rien pour corriger les erreurs humaines.

Le sénateur Gigantès: Si vous dites que l'uniformité est une condition essentielle de l'équité, peut-être que l'inconstance dans l'injustice, à un endroit géographique donné, est plus juste que le contraire. En d'autres mots, s'il y a quelque part un juge qui envoie facilement les gens à la potence, le fait qu'il soit constant pourrait s'avérer une plus grande injustice pour les malheureux qui sont pendus sans raison. Je ne pense pas que ce soit un argument logique.

M. Scheleuw: Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord. Si des gens sont pendus en Colombie-Britannique mais non au Québec, je ne pense pas que ce soit juste. Il s'agit d'une loi fédérale et tous devraient être traités de la même manière dans tout le pays, même si tous les citoyens de la Colombie-Britannique sont traités avec justice. Je pense que la conception de la justice que se font des gens raisonnables pourrait différer sur ce point.

Nous sommes aux prises avec un système qui pourrait exclure beaucoup de gens. Certains seront certainement des réfugiés légitimes. C'est inévitable. Il s'agit d'un problème grave. Bien qu'un petit nombre obtiendra une audience, il y aura quand même des erreurs judiciaires qui ne pourront être réparées si aucun mécanisme n'est prévu. J'avance que nous pourrions faire beaucoup mieux que cela et nous assurer d'une procédure juste pour les réfugiés tout en protégeant les intérêts légitimes des Canadiens, à savoir prévenir les abus à un coût raisonnable.

Je suis prêt à répondre à vos questions concernant les tiers-pays sûrs et la procédure d'appel.

Le sénateur Doyle: Tout d'abord, je dois vous avouer mon admiration pour le travail que fait Amnistie internationale. L'une des choses que j'aime bien dans votre organisme est que vous vous méfiez de tout le monde, que vous ne croyez per-

[*Text*]

you look very carefully to make sure that you are not being lied to. However, most frequently when you investigate you find you are being lied to.

When you say that cabinets are moved by matters that are not necessarily relevant to the business at hand, which is the safe and careful handling of refugees, I think that probably is true. It is probably also true that senates are not always moved by the pure relevance of the matter on the table. So we have to get down to whatever facts we can find.

Could you give any idea of the number of refugees who are in orbit because Canada has put them there?

Mr. Bossin: We are not a country that puts people in orbit under the present legislation. Under the present legislation people who arrive at our borders and spontaneously claim to be refugees are allowed into our system. Right now Canada is not a country which is putting people into orbit. The potential is there for us to do so.

Senator Doyle: Under our present legislation people do not simply, by arriving here, become accepted into our society. They are going through processes under the act as it now stands, not under the new act.

The conditions for orbiting have been there since 1976. While the law allows it in Canada, how many have we put in orbit?

Mr. Scheleuw: Perhaps we are not communicating well. I think you mean how many refugee claimants have been rejected and then deported. Is that what you mean?

Senator Doyle: I am not talking about being deported, because deportation is quite a different procedure, I was cautioned this morning. I am talking about how many people we have put into this terrible state of, as one of our recent witnesses said, bouncing from country to country looking for a place because they have been sent out of Canada.

Mr. Scheleuw: Who have claimed refugee status?

Senator Doyle: Yes.

Mr. Bossin: I do not think we are in agreement here.

Mr. Scheleuw: In our view Canada does not do that now.

Senator Doyle: Then you have answered my question.

Mr. Scheleuw: Now.'

Senator Doyle: Now. We have been under a law since 1976 that would allow us to do that if we had chosen to do it.

Mr. Scheleuw: No, senator.

Mr. Bossin: Under the present law, if someone arrives in Canada without a passport, without any documentation, without a friend or relative in Canada and simply says, "I am a refugee," that person will be put into an immigration inquiry. In the course of that inquiry, that person can claim to be a

[*Traduction*]

sonne sur parole et que vous examinez tout avec grande attention pour vous assurer qu'on ne vous ment pas. Toutefois, très souvent, quand vous effectuez une enquête, vous constatez qu'on vous a menti.

Quand on dit que les conseils des ministres sont touchés par des questions qui n'ont pas nécessairement trait aux affaires courantes, comme la façon appropriée de traiter les réfugiés, je pense que c'est sans doute vrai. Il est sans doute vrai aussi que les sénats ne sont pas toujours éblouis par l'à-propos des questions qui leur sont soumises. Nous devons donc nous en tenir aux données disponibles.

Avez-vous une idée du nombre de réfugiés mis sur orbite par le Canada?

M. Bossin: En conformité avec sa législation, notre pays ne met pas les gens sur orbite. Aux termes de la loi en vigueur, les gens qui se présentent à nos frontières et qui revendiquent spontanément le statut de réfugiés sont autorisés à faire appel à notre système. Actuellement, le Canada ne met pas les gens sur orbite, bien qu'il en ait la possibilité.

Le sénateur Doyle: Aux termes de la loi en vigueur, les gens ne sont pas, du simple fait de leur arrivée ici, admis chez vous. Ils doivent se soumettre à la procédure prévue dans la loi en vigueur, et non dans la nouvelle loi.

Les conditions de mise en orbite existent depuis 1976. La loi canadienne autorisant cette pratique, combien de réfugiés ont effectivement été mis sur obite?

M. Scheleuw: Peut-être n'arrivons-nous pas à nous entendre. Je pense que vous voulez savoir combien de personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié ont vu leur demande rejetée et ont été expulsées. Est-ce bien ce que vous voulez savoir?

Le sénateur Doyle: Je ne parle pas d'expulsion, car elle résulte d'une procédure tout à fait différente, comme on m'en a bien informé ce matin. Je veux savoir combien de personnes nous avons placées dans cette terrible situation qui les oblige, comme un témoin nous l'a dit récemment, à rebondir de pays en pays à la recherche d'un endroit où vivre parce que le Canada les a forcées à partir.

M. Scheleuw: Des personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié?

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Bossin: Je ne pense pas que nous nous entendions.

M. Scheleuw: A notre connaissance, le Canada n'agit pas ainsi, maintenant.

Le sénateur Doyle: Vous répondez donc à ma question.

M. Scheleuw: C'est bien!

Le sénateur Doyle: Depuis 1976, la loi nous autorise à le faire, si nous en décidons ainsi.

M. Scheleuw: Non, sénateur.

M. Bossin: Aux termes de la loi en vigueur, si quelqu'un arrive au Canada sans passeport, sans papiers, sans ami ni parent au Canada et dit simplement: «Je suis un réfugié», on lui fera subir une enquête d'immigration. Au cours de cette enquête, cette personne peut revendiquer le statut de réfugié; on procédera alors à une audition, et une décision sera prise.

[*Text*]

refugee and then will be given a hearing and a determination will be made.

Senator Doyle: At the end of the process it has been possible under Canadian law to say, "Scoot. You do not qualify."

Mr. Scheleuw: Assuming a decision was a competent decision, then they are not refugees.

Senator Doyle: Are we not trying to say that with Bill C-55 there is a refugee determination process?

Mr. Bossin: The difference between Bill C-55 and the present legislation is that some people may be at that removal stage instead of at the very beginning.

Senator Doyle: Then we are talking about a distance rather than a situation that says suddenly we are going to do something that we have never done before or have never been able to do.

Perhaps I am not phrasing this properly, because I would like you to tell me where the legislation says that we are going to send people back to other countries where we have not had any agreement or promise that they will be accepted and taken back permanently. You used the phrase "into orbit" and that is what has sent me off on this little flight.

Mr. Bossin: If you will give me a moment, I will tell you.

Senator Lewis: If a person under the present system is deported having gone through the system, then is it not possible for that person to go into orbit?

Mr. Scheleuw: The word "orbit" has a particular meaning. It means a refugee claimant who has not had a decision on the merits of the claim. That is what we mean when we talk about "orbiting".

Senator Lewis: This is where we are talking at cross purposes because we are talking about two different situations and two different terms.

Senator Gigantès: Are you saying that if people come to Canada and are indubitably declared to be bogus refugees we do not care if they go into orbit because they can go back to wherever they came from safely, there is no demonstrated threat. What happens if no country wants to accept them?

Mr. Bossin: I can try to answer that. Under the proposed section 48.01(1)(*d*), a person who comes from a "safe" country, let us say a Tamil who has come to Canada from the Netherlands, will not be eligible to enter the refugee determination procedure.

Mr. Scheleuw: Assuming the Netherlands is considered "safe" and on that list.

Senator Doyle: But Canada would not sent that person back to the Netherlands if the Netherlands does not agree to accept him.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: La loi canadienne permet, à la fin de ce processus, de dire: «Fichez le camp. Votre revendication n'est pas recevable.»

M. Scheleuw: Considérant comme acquis que la décision est fondée, cette personne n'est donc pas considérée comme un réfugié.

Le sénateur Doyle: Ne sommes-nous pas pas en train d'essayer de dire qu'avec le projet de loi C-55, il existe un processus de détermination du statut de réfugié?

M. Bossin: La différence entre le projet de loi C-55 et la loi en vigueur, c'est que certaines personnes peuvent se trouver à l'étape du renvoi au lieu de se situer au tout début du processus.

Le sénateur Doyle: Il est donc ici question d'une étape plutôt que d'une situation où, soudainement, nous nous apprêtons à faire quelque chose que nous n'avons jamais fait auparavant ou que nous n'avons jamais pu faire.

Je me m'exprime peut-être pas comme il le faudrait, mais j'aimerais que vous me disiez quelle disposition de la loi prévoit que nous renverrons des gens dans d'autres pays quand nous n'avons aucune assurance qu'elles y seront acceptées et reprises en permanence. Vous avez employé l'expression «en orbite», c'est pourquoi je me suis permis cette petite envolée.

M. Bossin: Si vous avez un moment, je vous le dirai.

Le sénateur Lewis: Si, après avoir respecté toutes les étapes du système, une personne est expulsée, n'est-il pas possible qu'elle soit mise sur orbite?

M. Scheleuw: On emploie le mot «orbite» dans un sens particulier. Il s'utilise pour parler d'un demandeur du statut à propos duquel on n'a pas rendu une décision qui tienne compte du bien-fondé de sa demande. C'est ce dont il est question quand nous parlons de mise «en orbite».

Le sénateur Lewis: D'où le malentendu; nous parlons de deux situations différentes et employons deux termes différents.

Le sénateur Gigantès: Vous voulez dire que si une personne vient au Canada, et qu'on déclare qu'elle est sans aucun doute un faux réfugié, peu nous importe qu'elle se retrouve en orbite parce qu'elle peut retourner d'où elle vient sans être inquiétée, l'existence d'une menace à sa sécurité n'ayant pas été établie. Qu'arrive-t-il si aucun pays n'accepte de l'accueillir?

M. Bossin: Je peux essayer de répondre à cette question. Selon l'article 48.01(1) du projet de loi, une personne qui vient d'un pays tiers désigné comme «sûr», comme un Tamoul qui arrive au Canada en provenance des Pays-Bas, ne pourrait pas faire appel à notre système de détermination du statut de réfugié.

M. Scheleuw: En supposant que les Pays-Bas fassent partie de la liste des pays tiers désignés comme sûrs.

Le sénateur Doyle: Le Canada ne renverrait cependant pas cette personne aux Pays-Bas, si ceux-ci ne sont pas d'accord pour l'accepter.

[*Text*]

Mr. Bossin: Section 55(2) states:

> Notwithstanding subsections 54(2) and (3), no person who has been determined not to be eligible—

And I will paraphrase the rest of it: By reason of paragraph 48.01(1)(*b*), that person shall be removed. In other words, those people found not to be eligible because they came from a "safe" third country, and then it says "other than".

They will not be removed to Sri Lanka; they will not be removed to the country of origin at that stage, but there is nothing to prohibit them under the legislation from being removed to the Netherlands.

Let us suppose that when they arrive in the Netherlands officials in the Netherlands say that they do not want to hear their claim because they came from Canada, which they consider a "safe" third country? What if they do the same thing we are doing? Where does that person go next?

Mr. Scheleuw: That is what the legislation does not say. The legislation does not say there has to be an agreement before Canada will send them back.

It is my information that the Department of Employment and Immigration has no signed bilateral or multilateral agreements with any country yet assuring that they will be allowed into those so-called "safe" third countries. That is where it breaks down.

Senator Doyle: When the minister appeared before the committee he said quite clearly that no one would be sent back to a country unless it was agreed by that country that the person would be accepted.

Mr. Scheleuw: Do you know what form the agreement will take?

Senator Doyle: He did not go the distance you are looking for, which is to say that they would take the person back and guarantee that that person would be accepted as a permanent immigrant.

Mr. Scheleuw: That is not what Amnesty International is saying; we are saying that the person should have the right to enter that country and should have access to a fair procedure.

Mr. Bossin: And under the legislation there is no requirement that that happen.

Mr. Scheleuw: May I use the European example?

Senator Doyle: I am wondering why you say that the language does not specify that. I suppose you have the right to be suspicious, as I mentioned earlier, but certainly the practice of the country, without it being written out, has been not to send people back to countries that will not receive them. Canada has not done that.

Mr. Bossin: But we have never had a procedure like this before. The only time people are sent out of the country is--

Senator Doyle: At the end of a process.

Mr. Bossin: That is right.

[*Traduction*]

M. Bossin: Le paragraphe 55(2) du projet de loi dispose que:

> Par dérogation aux paragraphes 54(2) et (3), la personne dont la revendication a été jugée irrecevable . . .

Et je résume le reste: en application de l'alinéa 48.01(1)(b) ne peut être renvoyée. Autrement dit, il s'agit de personnes qui ne satisfont pas aux critères de recevabilité, parce qu'elles viennent d'un pays tiers désigné comme sûr et on dit ensuite «un autre pays».

Elles ne seront pas renvoyées au Sri Lanka; on ne les renverra pas à leur pays d'origine, mais rien dans la loi n'interdit de les renvoyer aux Pays-Bas.

Supposons qu'à leur arrivée aux Pays-Bas, les autorités leur disent qu'elles ne veulent pas entendre leur demande parce qu'ils viennent du Canada, un pays qu'elles considèrent comme sûr? Qu'arrive-t-il si les Pays-Bas agissent comme nous le faisons? Où iront ensuite ces personnes?

M. Scheleuw: Voilà ce que la loi ne prévoit pas. Elle ne prévoit pas qu'une entente doit être conclue avant que le Canada procède à un renvoi.

A ma connaissance, le ministère de l'Emploi et de l'immigration n'a conclu aucune entente bilatérale ni multilatérale avec aucun pays pour faire en sorte que ces personnes soient admises dans ces tiers pays dits sûrs. Voilà où en sont les choses.

Le sénateur Doyle: Quand il a comparu devant le Comité, le ministre a dit très clairement que personne ne serait renvoyé dans un autre pays, à moins que les autorités de celui-ci soient convenues de l'accepter.

M. Scheleuw: Savez-vous quelle forme prendra cette entente?

Le sénateur Doyle: Il n'a pas dit ce que nous espérions, soit que ce pays reprendrait cette personne et garantirait de lui accorder le statut d'immigrant permanent.

M. Scheleuw: Ce n'est pas ce que dit *Amnesty International:* nous disons que la personne devrait avoir le droit d'entrer dans ce pays et d'avoir accès à une procédure équitable.

M. Bossin: La loi ne contient aucune disposition à cet effet.

M. Scheleuw: Puis-je prendre l'exemple de l'Europe?

Le sénateur Doyle: Je me demande pourquoi vous dites que le libellé ne le prévoit pas. Vous avez sans doute le droit de vous montrer méfiant, comme je l'ai déjà dit, mais le pays n'a pas l'habitude, sans qu'un texte le prévoie, de renvoyer des gens dans des pays qui refusent de les accueillir. Le Canada n'agit pas ainsi.

M. Bossin: Mais nous n'avons jamais eu une procédure semblement avant. Le seul moment où des gens sont renvoyés du pays, c'est . . .

Le sénateur Doyle: A la fin du processus.

M. Bossin: C'est juste.

[*Text*]

Senator Doyle: This is a process. Whether we are talking about a long process or a short process, it is still a process.

Mr. Bossin: But at the end of the process now, for example, the person would generally be under a removal order.

Mr. Scheleuw: We are not just talking about any process. A process means that the person has had an oral hearing on the merits. Bill C-55 is a process, but at the up-front process there is no chance to say on the merits of the claim why the person is seeking the protection of Canada. Therefore, in our view, that is not a process.

Senator Doyle: Now I understand you.

Mr. Bossin: I think you are asking the following: If you know that as a matter of practice country X is accepting people, why does Amnesty International care if there is an agreement in writing?

Is that what you are asking?

Senator Doyle: No.

Mr. Bossin: So you understand our concern there.

Senator Doyle: I understand your suspicion. I am happy that you have cleared up my confusion over what you mean by putting people into orbit because it has been my understanding—and I may be the only person on this committee who has had this understanding—that when one talks about putting a person into orbit, you are sending that person on a boat knowing possibly at the end of that boat trip there will be another boat trip, and then another boat trip or plane trip, or whatever, and that that person will be looking everywhere for a haven.

That has been my understanding of the word "orbit". Now you are talking about a person being sent back to another country that accepts that person, and you are worried about what might happen to that person after that person has been accepted.

Mr. Scheleuw: We are worried that they will not have access to a procedure in which they can have their claims heard on the merits. If they do not have access, then they are removed and have to find another country. Then they are in orbit.

Senator Spivak: The bill does say somewhere, if I recall, that if the person is not accepted by the country in question that he may return to Canada.

Mr. Bossin: That is true. If we send a person back to the Netherlands, and the Netherlands sends him back to Canada without giving him a hearing—

Senator Spivak: I am not sure of the wording, but it is in the legislation.

Mr. Bossin: You are correct—then we would see whether the person had a credible basis for the claim, and then we would transport that person to stage two.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: C'est un processus. Que nous parlions d'un processus long ou court, cela demeure un processus.

M. Bossin: Cependant, pour l'instant, à la fin du processus, la personne ferait généralement l'objet d'une ordonnance de renvoi.

M. Scheleuw: Nous ne parlons pas d'une procédure quelconque. Une procédure donne à l'intéressé l'occasion de se faire entendre au cours de l'examen du bien-fondé de sa revendication. Le projet de loi C-55 établit une procédure, mais au tout début, il n'y a pas moyen de dire, en tenant compte du fondement de la demande, pourquoi la personne cherche à obtenir la protection du Canada. Par conséquent, à notre avis, ce n'est pas une procédure.

Le sénateur Doyle: Maintenant, je comprends ce que vous voulez dire.

M. Bossin: Je pense que vous demandez, sachant par expérience qu'un pays donné accept des gens, pourquoi *Amnesty International* tient-elle à une entente écrite?

Est-ce cela que vous demandez?

Le sénateur Doyle: Non.

M. Bossin: Vous voyez donc pourquoi nous nous inquiétons.

Le sénateur Doyle: Je comprends votre méfiance. Je vous remercie de m'avoir expliqué ce que vous voulez dire par mettre les gens en orbite. Je pensais—mais j'étais peut-être le seul membre du Comité à voir les choses ainsi, que lorsqu'on parle de mettre une personne en orbite, on l'embarque sur un bateau, en sachant que ce périple sera suivi par un autre, puis un autre, en bateau en avion ou autrement, et que cette personne devra chercher partout asile.

C'est ainsi que je comprenais l'expression «en orbite». Toutefois, on parle plutôt d'une personne envoyée dans un autre pays qui l'accepte, et vous vous inquiétez de ce qui peut lui arriver une fois qu'elle a été acceptée.

M. Scheleuw: Nous craignons que cette personne n'ait pas accès à une procédure qui permette d'entendre sa demande en tenant compte de son bien-fondé. Or, si elle n'a pas accès à une telle procédure, elle fait l'objet d'une ordonnance de renvoi et doit trouver un autre pays. Elle est alors en orbite.

Le sénateur Spivak: Si je me souviens bien, le projet de loi dispose quelque part que si la personne n'est pas acceptée par le pays en question, elle peut revenir au Canada.

M. Bossin: C'est vrai. Si nous renvoyons une personne aux Pays-Bas, et que les Pays-Bas la renvoie au Canada sans lui avoir donné l'occasion d'être entendue . . .

Le sénateur Spivak: Je ne suis pas certain du libellé, mais cela se trouve dans la loi.

M. Bossin: Vous avez raison—nous verrions ensuite si la personne a de bonnes raisons qui justifient sa demande, et nous ferions en sorte que la demande de cette personne parviennent à la deuxième étape.

[*Text*]

Senator Spivak: But your objection is to the lack of safeguards in sending a person back. Your concern is that the person has gone through a broad-screening process and not had his case decided on the individual merits. Do you see any way in which the "safe" third country would agree? What safeguards would you envisage would be acceptable and still maintain the concept of a "safe" third country screening process?

Mr. Bossin: If there were a written agreement between Canada and the receiving country that that person would be admitted into the refugee determination procedure; that the procedure was a fair procedure; that there was due process; that the person would have a right to be heard and the right to counter any allegations made against him; that the decision making would be non-political; that there would not be political considerations in terms of determining who is a refugee. In other words, a fair determination.

The Chairman: Mr. Bossin, those conditions are almost impossible.

Mr. Scheleuw: That is not true. We must have lower standards than you have. There are fair countries.

The Chairman: I am not saying that there are not, but to require every country to undertake that in writing may be impossible. What you are really suggesting—and I may be wrong—by imposing all of these standards is that those countries accept the Canadian standard of procedural and legal fairness.

Senator Doyle: They would not accept the Canadian standard.

Mr. Scheleuw: When we say, first of all, that the procedures have to be fair and that the system not be politicized, we were not born yesterday either. One does not negotiate that with a country.

It is similar to extradition. Before Canada even starts talking about extradition there are certain conditions precedent, such as whether the country keeps its word, whether it respects international obligations. If there is pre-screening, then you start negotiating. Let us take France because it has very good procedures. Some people might disagree with me, but I think France is very good. Before we even started negotiating a treaty, we would have to ask ourselves, "Is the French system politicized?" In Amnesty's view, it is not; they apply the definition fairly honestly on the merits. We are prepared to say that we have concerns about the United States in terms of how they apply the definition to certain groups. We would then look at that question. Then we would look at the procedures because, even if a country is not politicized in its decision-making, if it has no procedures you cannot really make a decision. For example, Mexico's procedures are coming along, but they are not that developed yet. They are not really in a position to determine on the merits through procedures whether or not a person is a refugee.

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Votre objection a trait à l'insuffisance des garanties fournies quant au renvoi d'une personne. Vous avez des craintes parce que la personne a fait l'objet d'un examen global et qu'on n'a pas décidé de sa demande en tenant compte du fond. Voyez-vous comment le pays tiers désigné comme sûr pourrait être d'accord? Quelles garanties vous sembleraient acceptables, tout en conservant le principe d'une sélection des pays tiers désignés comme sûrs?

M. Bossin: En supposant que le Canada et le pays d'accueil concluent une entente écrite établissant que l'intéressé aura accès à la procédure de détermination du statut de réfugié; que cette procédure est équitable; qu'on procède en temps utile; que l'intéressé aura l'occasion d'être entendu et le droit de contester toute allégation contre lui, que le processus de décision sera apolitique; que n'interviendra aucune considération de nature politique dans la détermination du statut de réfugié, autre dit, en supposant que le processus de détermination sera équitable.

Le président: Monsieur Bossin, voilà des conditions presque impossibles à respecter.

M. Scheleuw: Ce n'est pas vrai. Nous devons avoir des normes inférieurs aux vôtres. Ce sont des pays équitables.

Le président: Je ne dis pas qu'ils ne le sont pas, mais il peut s'avérer impossible de demander à chaque pays de prendre un tel engagement écrit. En proposant toutes ces normes, ce que vous demandez, au fond—mais je fais peut-être erreur—c'est que ces pays acceptent la norme canadienne d'équité en matière de procédure et de droit.

Le sénateur Doyle: Ils ne l'accepteraient pas.

M. Scheleuw: Sachez bien que si nous disons, d'abord, que les procédures doivent être équitables et que le système doit être apolitique, c'est que nous ne sommes pas nés d'hier. Ce ne sont pas des choses qu'on peut négocier avec un pays.

C'est comme l'extradition. Avant même que le Canada parle d'extradition, il faut voir si certaines conditions existent: le pays respecte-t-il la parole donnée, respecte-t-il ses obligations internationales? S'il existe une pré-sélection, alors, on commence à négocier. Prenons l'exemple de la France, qui a une excellente procédure. Certains ne seront pas d'accord avec moi. J'estime néanmoins que le système français est très bon. Avant même de commencer à négocier un traité, il faudrait nous demander si le système français est politisé. De l'avis de *Amnesty Internationale*, il ne l'est pas; on applique la définition de façon assez honnête, en tenant compte du fond. Nous pouvons dire que nous avons des inquiétudes en ce qui concerne les États-Unis, et la façon dont on y applique la définition à certains groupes. Nous examinerions ensuite cette question. Puis nous examinerions les procédures, parce que bien qu'un pays n'ait pas un processus de prise de décision politisé, s'il n'a aucune procédure, il n'est pas vraiment possible de prendre une décision. Par exemple, le Mexique élabore des procédures, mais il n'a pas terminé. On n'y est pas vraiment en mesure de déterminer, au moyen d'une procédure et en tenant compte du fond de la revendication, si une personne est ou n'est pas un réfugié.

[*Text*]

Those are the two preliminary pre-screening questions. If we were satisfied that the country was not politicized and that it had good procedures, we would begin to negotiate. There would be many terms, but the major term would be to make sure that they let refugees in and gave them access.

Senator Spivak: By "politicize" do you mean that countries adhere to the rule of law?

Mr. Scheleuw: We mean countries that, because of their own foreign policy objectives, do not recognize refugees of a certain nationality. Regrettably, this happens in many countries, though they may accept other nationals.

Senator Spivak: What can you tell us about the European experience that leads you to believe that such a situation could arise there? In other words, are the bilateral arrangements in Europe made on the basis of the points you have outlined? Do they make agreements on the basis of the person's being able to have a right to enter the determination process, of having the case judged on its merits and so forth?

Mr. Scheleuw: Yes. There are such agreements in Europe between certain countries.

Senator Spivak: Then what is your objection? Is your objection that the rule is not spelled out in law?

Mr. Bossin: It is not spelled out that the person would be admitted to the process there, so it is possible they could go into orbit.

Senator Spivak: Your objection with regard to Bill C-55 is that there are no safeguards in the legislation—

Mr. Scheleuw: That is right.

Senator Spivak: —which would make the safe third country screening process comply with constitutional rights?

Mr. Scheleuw: We are not qualifying our proposal to constitutional rights.

Senator Spivak: Then human rights?

Mr. Scheleuw: We are talking about being genuinely safe.

Senator Spivak: But it must be constitutional rights, because one of the reasons you dislike the legislation is that it violates section 7 of the Charter, which deals with life, liberty, security and the threat thereof. If you are putting a person into orbit, you are really talking about constitutional rights.

Mr. Bossin: I think you are right. I would like to say something in response to the chairman's concern. Under Bill C-55 Canada will assess other countries. It is not as though it is a new idea. As Michael has said, all we would do is look at certain criteria. The end result would be an agreement with a

[*Traduction*]

Voilà les deux questions qu'on se pose à l'étape préliminaire de la pré-sélection. Si nous étions convaincus que le pays agissait de façon apolitique et qu'il avait de bonnes procédures, nous commencerions alors à négocier. Les conditions seraient nombreuses, mais la plus importante viserait à garantir qu'on laisse entrer les réfugiés et qu'ils ont accès à une procédure de détermination du statut de réfugié.

Le sénateur Spivak: Par «politisé», entendez-vous un pays qui s'en tient à la suprématie de la loi?

M. Scheleuw: Nous parlons de pays qui, en raison de leurs propres objectis de politique étrangère, ne reconaissent pas les réfugiés d'une nationalité donnée. Malheureusement, c'est le cas de nombreux pays, bien qu'ils puissent accepter d'accueillir des ressortissants d'autres nationalités.

Le sénateur Spivak: Pouvez-vous nous parler de l'expérience européenne qui vous porte à penser que cette situation pourrait se produire là-bas? Autrement dit, les ententes bilatérales conclues en Europe tiennent-elles compte des éléments que vous avez exposés? Conclut-on des ententes établissant que la personne pourra avoir accès à un processus de détermination du statut de réfugié, que sa revedication sera décidée en tenant du fond, et ainsi de suite?

M. Scheleuw: Oui. Certains pays d'Europe ont conclu de telles ententes.

Le sénateur Spivak: Alors, quelle est la nature de votre objection? Est-ce parce que la règle n'est pas énoncée dans la loi?

M. Bossin: Comme il n'est pas dit que la personne aurait accès au processus là-bas, il se peut qu'elle soit mise en orbite.

Le sénateur Spivak: Ce que vous reprochez au projet de loi C-55, c'est de ne pas contenir de garantie . . .

M. Scheleuw: C'est juste.

Le sénateur Spivak: . . . qui ferait en sorte que le processus de sélection du tiers pays sûr respecte les droits constitutionnels?

M. Scheleuw: Notre proposition n'a pas trait aux droits constitutionnels.

Le sénateur Spivak: Aux droits de la personne alors?

M. Scheleuw: Nous parlons ici d'un pays qui serait véritablement sûr.

Le sénateur Spivak: Les droits constitutionnels doivent néanmoins être en cause, puisqu'une des raisons pour lesquelles vous vous opposez au projet de loi, c'est qu'il viole l'article 7 de la Charte des droits et libertés qui traite des droits à la vie, à la liberté, à la sécurité de sa personne. Quand on met une personne en orbite, il est vraiment question de droits constitutionnels.

M. Bossin: Je pense que vous avez raison. J'aimerais répondre à la question de la présidente. Aux termes du projet de loi C-55, le Canada évaluera d'autres pays. L'idée n'est pas nouvelle. Comme Michael l'a dit, tout ce que nous examinons, c'est le respect de certains critères. Il en résulterait, en fin de compte, la conclusion d'une entente avec un pays avec qui nous

[*Text*]

country we want to deal with to ensure the person's entry into the system.

Senator Spivak: I would like to make sure I understand your point. Perhaps you would prefer to have no screen, but if there is a screen and those safeguards are built in would the provision be acceptable?

Mr. Bossin: That would be acceptable, but again we do not believe—

Senator Spivak: We cannot always get what we want.

Mr. Bossin: But we also do not agree with having a list set out by cabinet that provides no chance, no discretion, no change, no "nothing".

Senator Spivak: Would you prefer that the list be drawn up by somebody other than cabinet?

Mr. Bossin: Yes.

Senator Spivak: Who, for example?

Mr. Bossin: The refugee division.

Senator Gigantès: What refugee division?

Mr. Bossin: The refugee division that is to be set up according to Bill C-55, or the panel of people who will determine the claims.

The Chairman: Presumably the minister would take the advice of the refugee division.

Senator Robertson: The minister would simply not set up a list. He or she would seek the advice of their staff and go with the best information.

Mr. Scheleuw: It has been our experience that they do not always listen to the advice they get and that the advice can be overturned.

Senator Spivak: Sometimes they do listen and it is not the right advice.

Mr. Scheleuw: That is true, too. However, political considerations will definitely be a factor in this case.

The Chairman: If there are no further questions—

Mr. Scheleuw: Madam Chairman, no questions have been asked with regard to the appeal procedure. We are deeply concerned about this provision. Did you not question us because you agree with the principle? Do you have concerns about the appeal procedure?

Senator Lewis: We understand the arguments involved.

The Chairman: The arguments have been well put by a number of people, and it would be a matter of going over the same ground again. I think it is fair to say that a number of us have serious concerns about the appeal provisions.

I would like to thank you for your time and efforts in appearing before this committee.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

voulons traiter pour nous assurer que la personne aura accès au système.

Le sénateur Spivak: J'aimerais m'assurer que je comprends bien votre point de vue. Vous préféreriez peut-être qu'il n'y ait pas de sélection, mais s'il y en a un et que ces garanties sont prévues, la disposition semblerait-elle acceptable?

M. Bossin: Elle le serait. Mais, encore là, nous ne pensons pas . . .

Le sénateur Spivak: On n'obtient pas toujours ce qu'on veut.

M. Bossin: Nous ne sommes pas d'accord non plus pour que le Cabinet dresse une liste qui ne prévoie aucune possibilité, aucun pouvoir discrétionnaire, aucun changement, rien du tout.

Le sénateur Spivak: Préféreriez-vous que la liste soit établie par quelqu'un d'autre?

M. Bossin: Oui.

Le sénateur Spivak: Qui, par exemple?

M. Bossin: La section du statut.

Le sénateur Gigantès: Quelle section du statut?

M. Bossin: Celle qui doit être constituée en vertu du projet de loi C-55, ou les responsables qui examineront les demandes.

La présidente: Sans doute que le ministre demanderait l'avis de la section du statut.

Le sénateur Robertson: Le ministre n'établirait tout simplement pas une liste. Il ou elle demanderait l'avis de son personnel et tiendrait compte des renseignements les plus pertinents.

M. Scheleuw: Nous savons, par expérience, qu'on ne tient pas toujours compte des avis obtenus et qu'il arrive même qu'on les rejette.

Le sénateur Spivak: Parfois, aussi, on tient compte de ces avis, mais ce ne sont pas des avis appropriés.

M. Scheleuw: C'est vrai aussi. Toutefois, en l'occurrence, les considérations politiques entreront certainement en ligne de compte.

La présidente: Si vous n'avez pas d'autres questions . . .

M. Scheleuw: Madame la présidente, on n'a posé aucune question sur la procédure d'appel. Or, la disposition qui en traite nous préoccupe au plus haut point. Est-ce que vous ne nous avez pas interrogés à ce sujet parce que vous admettez le principe? La procédure d'appel vous préoccupe-t-elle?

Le sénateur Lewis: Nous comprenons les raisonnements suivis.

La présidente: Des arguments ont été clairement exposés par nombre de personnes, et on ne ferait ici que tourner en rond. Je pense qu'il est juste de dire qu'un certain nombre d'entre nous sont très préoccupés par les dispositions qui concernent la procédure d'appel.

Je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps et la peine de comparaître devant le Comité.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Toronto Refugees Affairs Council:
Ninette Kelley, Secretary;
Stephanie Thomas, Co-Chairperson.

From Amnesty International:
Michael Schelew, Refugee Coordinator;
Michael Bossin.

Du «Toronto Refugees Affairs Council»:
Ninette Kelley, secrétaire;
Stephanie Thomas, coprésidente.

D'Amnistie internationale:
Michael Schelew, coordonnateur pour les réfugiés;
Michael Bossin.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

P1
C 22
L 32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, March 24, 1988

Issue No. 70

Twenty-Fifth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 24 mars 1988

Fascicule nº 70

Vingt-cinquième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

LIBRARY

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Grafstein
Hastings
Hébert
Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Neiman
Robertson
Rossiter
Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tremblay for that of the Honourable Senator Barootes. (March 23, 1988)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Grafstein
Hastings
Hébert
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Neiman
Robertson
Rossiter
Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tremblay substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (le 23 mars 1988).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 24, 1988
(94)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Robertson, Spivak and Tremblay. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Gigantès. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Witnesses:

From the Prosposed Immigration and Refugee Board:

Gordon Fairweather, Chairman Designate;

Sam Laredo, Project Officer, Transition Team.

From the Immigration Appeal Board:

Elizabeth McCarten, Legal Adviser.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 11:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 MARS 1988
(94)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Robertson, Spivak et Tremblay. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gigantès. (1)

Aussi présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Témoins:

De la Commission proposée de l'immigration et du statut des réfugiés:

Gordon Fairweather, président désigné;

Sam Laredo, agent de projet, groupe de transition.

De la Commission d'appel de l'immigration:

Elizabeth McCarten, conseillère juridique.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Les témoins font des exposés préliminaires et répondent aux questions.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 24, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning Mr. Gordon Fairweather, Chairman Designate of the proposed Immigration and Refugee Board. Mr. Fairweather is no stranger to the members of our committee and is a good friend of most of us. He is a distinguished former member of Parliament and Chairman of the Human Rights Commission.

Mr. Fairweather, I see that you are flanked by the experts who are going to help you if you cannot answer our searching questions. I think I will allow you to introduce them to us. Please proceed with your presentation.

Mr. Gordon Fairweather, Chairman Designate, Proposed Immigration and Refugee Board: Thank you, Madam Chairman. As you know, your invitation to be here today arrived yesterday. That saves you from dealing with a mound of paper from me, but there will be an air of informality to my presentation. The designate Executive Director of the proposed Immigration and Refugee Board, Mr. Harder, and Jerry Robbins, the Director of Operations, are in western Canada today. They are examining premises that we may occupy in Vancouver and Winnipeg. I hope the Senate understands why bringing them back on such short notice did not seem to me to be reasonable. In any event, I have with me today Elizasbeth McCarten and Sam Laredo, who are on the transitional team.

My appointment as Chairman Designate of this proposed board took effect November 1—the last time security was so tenuous for me was when I was an acting probationary sublieutenant during World War II and I survived that, as you can see. In truth, however, we have assembled a transition team so as to prepare rules, procedures and hardware. That in no way would affect the Senate's disposition of this bill or any clause of it, but something obviously has to follow and we wanted to be ready. I was told by the Privy Council office that even if Royal Assent were given to this bill on June 1, the time frame for regulation and rule processing would be four months. There are implications flowing from that. At any rate, the transition team has been busy.

I do not think it is appropriate for me to begin debating the policy behind this legislation—that is your duty. However, when the members of the Privy Council invited me to change careers, they said they wanted as characteristics of this board

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 mars 1988

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Gordon Fairweather, président désigné de la Commission de l'immigration et du statut de refugié que le gouvernement se propose de créér. Nous le connaissons tous et il est un bon ami de la plupart d'entre nous. Il s'est distingué comme député et président de la Commission des droits de la personne.

Je vois, monsieur, que vous êtes accompagné d'experts qui vont vous aider à répondre à nos questions pénétrantes. Si vous voulez bien nous les présenter et faire votre déclaration liminaire.

M. Gordon Fairweather, président désigné de la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié: Je vous remercie, madame la présidente. Comme vous le savez, c'est hier seulement que votre invitation à témoigner m'est parvenue. Cela vous a évité d'avoir à examiner un monceau de documents que je vous aurais fait parvenir, mais d'un autre côté, je n'ai pas vraiment eu le temps de soigner ma déclaration. Le directeur-général désigné de la nouvelle commission, M. Harder, et le directeur des opérations, M. Jerry Robbins, sont dans l'Ouest du pays aujourd'hui. Ils sont allés inspecter des locaux que nous pourrions occuper à Vancouver et Winnipeg. J'espère que le comité comprendra qu'il ne m'ait pas semblé raisonnable de les rappeler à Ottawa à la toute dernière minute. Quoi qu'il en soit, je suis accompagné de Mme Elizabeth McCarten et de M. Sam Laredo, qui font partie de l'équipe de transition.

Ma nomination au poste de président désigné de la nouvelle commission est entrée en vigueur le 1er novembre; la dernière fois que j'ai ressenti une telle insécurité remonte à l'époque où j'étais sous-lieutenant stagaire suppléant, pendant la Seconde Guerre mondiale, mais comme vous pouvez vous en rendre compte, j'y ai survécu. En fait, nous avons constitué une équipe de transition afin d'établir les règlements et la procédure de la Commission et de lui donner des outils de travail. Cela n'engage le Sénat à absolument rien quant à la façon dont il disposera du projet de loi ou de certaines de ses dispositions, mais tôt ou tard, il prendra bien une décision et nous voulions être prêts. Le Bureau du Conseil privé m'a dit que même si le projet de loi recevrait la sanction royale le 1er juin, nous disposerions de quatre mois pour mettre la réglementation au point. Cela a diverses implications. En tout cas, l'équipe de transition a eu de quoi s'occuper.

Il ne me revient pas de discuter de la politique qui est à l'origine du projet de loi; c'est à vous que cela incombe. Cependant, lorsque les membres du Conseil privé m'ont invité à réorienter ma carrière, ils ont dit qu'ils voulaient que la commission se

[*Text*]

independence of mind, humanity and credibility. We have tried to give evidence of those criteria. The old debate on administrative tribunals and courts really goes back many years, and I think it is one of the sillier arguments of this part of the twentieth century, frankly. There is no way in which the courts of the land can take over the chores that succeeding parliaments and legislatures have delegated to specialized agencies. That, surely, to use a cliché, is a given. What we want to be certain of, though, is that our rules and procedures are fair as any in any administrative board in the country. Those are the instructions—those are the marching orders—that we have given to the good people on my left and right and also to Professor John Evans, cur consultant, who comes to us from Osgoode Hall Law School highly recommended as an immigration specialist and, more important than that, a specialist in administrative law. The transition group is well advanced in rule-making.

As I mentioned to you before, Madam Chairman, as those rules take shape I would be delighted to provide copies of them to this committee. There is nothing hidden in them and I am sure senators will see the efforts that my transition group has made to have good and workable rules.

Senator Buckwold: Do you have any input into those rules? Do you discuss the regulations?

Mr. Fairweather: Absolutely, yes. You have reminded me, senator, that there are two sets of rules. One will be the rules of procedure of the proposed Immigration and Refugee Board. They will be drafted by us and vetted by the PCO in the mysterious ways that I have never been able to fathom in 25 years here. Some day, however, they will come out of the Privy Council Office. The second set of rules are actually regulations that are contemplated under the amended Immigration Act. They will be prepared by CEIC, and I believe we will be included in that group.

Mr. Sam Laredo, Project Officer, Transition Team, Proposed Immigration and Refugee Board: We have already had input into those regulations.

Senator Buckwold: I think most of us are very interested in how regulations—which are sometimes more important than the legislation—are developed.

Mr. Fairweather: When we arrived this morning, the committee on statutory instruments was sitting. That committee will also have to have a look at these regulations. By the time the rules are established, they will go through a series of vetting and editorial improvement.

There are two keys that will determine whether this new system will work. The first is the high quality of the hearing itself. That is absolutely essential, and the rule-making is part of all of that. The crucial element there is fairness, and I want to assure senators that I am not prepared to change the course of a life's career on human rights to suddenly become some kind of a Draconian czar presiding over a grotesque sort of inaccessible hearing. That is just a statement—it is not written anywhere—but it is a fact. The other key I mentioned is

[*Traduction*]

caractérise par la libre pensée, l'humanité et la crédibilité. Nous nous sommes éfforcés d'être à la hauteur de ces critères. Le débat sur les tribunaux administratifs et les cours de justice est déjà vieux et je crois qu'il traduit l'une des disputes les plus ridicules de cette moitié du XX^{e} siècle. Il est absolument impossible que les cours du pays se chargent des corvées que les législatures successives ont déléguées à des organismes spécialisés. C'est absolument indéniable. Ce dont nous tenons à nous assurer, cependant, c'est que nos règles et notre procédure soient aussi justes que celles de n'importe quel tribunal administratif du pays. Ce sont les instructions, l'ordre de mission que nous avons donnés aux bonnes gens qui m'accompagnent ainsi qu'au professeur John Evans, notre conseiller, qui nous a été chaudement recommandé par la Osgoode Hall Law School à titre de spécialiste de l'immigration et, ce qui est encore plus important, spécialiste du droit administratif. L'équipe de transition est déjà assez avancée dans l'établissement des règles.

Comme je vous l'ai déjà dit, madame la présidente, je me ferai un plaisir de fournir des copies de ces règles au comité au fur et à mesure de leur adoption. Elles sont très claires et je suis certain que les sénateurs se rendront compte des efforts que notre groupe a déployés pour qu'elles soient justes et applicables.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous votre mot à dire dans l'établissement de ces règles? En discutez-vous avec l'équipe de transition?

M. Fairweather: Absolument. Vous venez de me rappeler, sénateur, qu'il y aura deux types de règles. Il y aura les règles de procédure de la commission, que nous rédigerons et que le Bureau du Conseil privé examinera de la façon mystérieuse qui le caractérise et dont je n'ai jamais réussi à percer le secret, même si je suis à Ottawa depuis 25 ans. Quoi qu'il en soit, il nous les rendra un jour dans leur forme définitive. L'autre ensemble de règles consistera en fait en un règlement que nous songeons à prendre aux termes de la version modifiée de la Loi sur l'immigration. Il sera rédigé par le CEIC et je crois que nous ferons partie du groupe de rédaction.

M. Sam Laredo, chargé du projet, équipe de transition de la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié: Nous avons déjà fait valoir quelques idées.

Le sénateur Buckwold: La plupart d'entre nous s'intéressent beaucoup à la façon dont les règlements, qui sont parfois plus importants que les lois, sont mis au point.

M. Fairweather: Lorsque nous sommes arrivés ce matin, le Comité de l'examen de la réglementation tenait une séance. Ce comité devra également examiner notre règlement. Lorsque ce règlement sera établi, il devra l'examiner exhaustivement et le corriger au besoin.

Le succès du nouveau système dépend de deux choses. Premièrement, les audiences devront être d'une excellente qualité. C'est absolument essentiel et cette qualité sera tributaire des règles que nous établirons. Il est absolument crucial que les audiences soient équitables, et je tiens à assurer les sénateurs que je ne suis pas prêt à modifier le cours d'une carrière dans le domaine des droits de la personne pour devenir d'un seul coup un genre de tsar draconien présidant des audiences grotesques et occultes. Je vous dis cela comme cela; ce n'est écrit

[*Text*]

timeliness. Senator Neiman, I hope you don't mind, but you did tell me that after your public hearings there had been a universal criticism of the process. I hope that the Senate will exercise calmness about this. It is perfectly understandable that most critics will not like the new system because—and let's be up front about this—one of the tactics used by those who have a different view is to delay.

History shows us that in 1976-77 there was a warning that there could be delays. Many of the delays are part of a tactic—a deliberate tactic that looks perfectly legitimate under the present act. The lawyer or representative or consultant is representing a client and, of course, has an obligation to do the best she or he can do for that client.

I spoke of the high quality of the hearing. An essential component of that will be the quality of those who are selected to be members of both divisions. I can tell you openly that we have assured for ourselves a role—not a veto, because that would be inappropriate—in the selection of members of the board. It is our expectation, and was our expectation before the recent decision of Madam Justice Barbara Reed, that the present members of the IAB would be reappointed. That only makes sense, because they are experienced people. I presume after the recent decision of Madam Justice Reed—the case of Sethi—that that will become more urgent.

I have with me and can leave with members of the Senate a copy of the education program we have developed for the Immigration and Refugee Board. It is the most substantial and extensive education program ever mounted for members of any board at the federal level. The advice we are seeking to develop the program comes from the Canadian Institute for the Administration of Justice. The chairperson of the Education Committee of the CIAJ is Her Honour Rosalie Abella of Toronto. I do not know of a better qualified person in this country.

This is evidence of our earnest intention to ensure that once a bill becomes law the members of the board can cope with the challenge. This will be the largest tribunal under federal jurisdiction in the country.

I would like to say one more word about staffing. The present staff of the Immigration Appeal Board—not Governor in Council appointees—will be slotted into appropriate places in the proposed Immigration and Refugee Board. I have been to the Refugee Status Advisory Committee. Although the statute does not compel me to do this, obviously it would be very poor public policy to suddenly dump excellent staff members of RSAC who know a great deal about refugee determination. So that is a decision I have taken as chairman designate of the proposed board. Because we are subject to central agencies—the Public Service Commission and the Treasury Board—I cannot guarantee that every single person will be found a slot, although at the present time we have found slots for everyone now working for the IAB. I also expect to find places for the RSAC people.

[*Traduction*]

nulle part, c'est simplement un fait. L'autre élément essentiel est l'opportunité des audiences. Madame la présidente, si vous me permettez de revenir sur ce point, vous m'avez bien dit qu'après les audiences publiques du comité, tout le monde avait critiqué le processus. J'espère que le Sénat fera preuve de pondération, ici. Il est parfaitement compréhensible que la plupart des détracteurs du nouveau système s'y opposent parce que, soyons francs, l'une des tactiques employées par ceux qui diffèrent d'opinion est l'obstruction.

Il convient de se souvenir qu'en 1976-1977, on nous avait avertis qu'il pourrait y avoir des retards. Dans de nombreux cas, ces retards font partie d'une tactique délibérée qui semble parfaitement légitime, compte tenu de la loi actuelle. L'avocat ou le conseiller qui représente un client a, évidemment, l'obligation de faire ce qu'il peut pour son client.

J'ai parlé de la haute qualité de l'audience. Elle sera en grande partie tributaire de celle des membres des deux sections. Je peux vous dire ouvertement que nous avons fait en sorte de jouer un rôle—et non d'avoir droit de veto, ce qui serait inapproprié—dans la sélection des membres de la commission. Nous nous attendons à ce que les membres actuels de la Commission d'appel de l'immigration soient reconduits, et nous nous y attendions avant le récent jugement du juge Barbara Reed. Ce n'est que logique, car ce sont tous des gens d'expérience. J'imagine qu'avec le jugement que M^me^ Reed a rendu dans l'affaire Sethi, leur reconduction sera encore plus impérieuse.

J'ai ici une copie du programme de formation que nous avons mis au point pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié; je pourrais le laisser aux sénateurs. C'est le programme de formation le plus sérieux et le plus exhaustif jamais élaboré à l'intention des membres d'une commission fédérale. Pour le mettre sur pied, nous sollicitons les conseils de l'Institut canadien d'administration de la justice. La présidente du comité de formation de l'Institut est Son honneur Rosalie Abella, de Toronto. À mon avis, personne au Canada n'est mieux qualifiée qu'elle pour remplir ces fonctions.

Cela prouve que nous entendons bien faire en sorte qu'une fois le projet de loi adopté, les membres de la commission pourront relever le défi qu'il leur est lancé. La commission sera le plus important tribunal administratif fédéral du pays.

Encore une mot au sujet de la dotation. Les postes de la nouvelle commission seront confiés au personnel actuel de la Commission de l'immigration, et non à des gens nommés par décret du gouverneur en conseil; ils seront attribués selon la compétence de chacun. J'ai recruté certains membres du Comité consultatif sur le statut de réfugié. La loi ne m'y obligeait pas, mais il serait manifestement très maladroit de remercier soudainement les membres très compétents du Comité, qui connaissent à fond la question de la détermination du statut de réfugié. J'ai donc pris cette décision en tant que président désigné de la commission proposée. Comme nous sommes assujettis à des organismes centraux, c'est-à-dire à la Commission de la Fonction publique et au Conseil du Trésor, je ne peux garantir que chaque membre du Comité consultatif aura un poste à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, mais comme jusqu'à maintenant, nous en avons trouvé pour

[*Text*]

Madam Chairman, you did speak about the appeals. I am not sure if you want my view on that now or if you would like me to answer questions.

The Chairman: I thought it might be helpful to members of the committee if you gave us more information about how you see your office operating across Canada and how it is going to be set up. What do you anticipate your modus operandi will be?

Mr. Fairweather: There will be a very small headquarters unit, with a chairman and two vice-chairmen, one in the refugee determination division and one in the immigration appeal division.

There will also be a documentation centre. That is a euphemism. I do not know where we got that language, but it is a library. The library, to use current terminology, will be wired. It will contain the most advanced automation that I can obtain from the Department of Supply and Services. There will be four offices of the board. Interestingly, Montreal is the busiest area. It defies the usual expectation that Toronto would be the busiest. Toronto is very busy, but Montreal has the most claims. There will also be offices in Winnipeg and Vancouver.

We have charts of the staffing arrangements, if you would like me to leave them with you. Toronto and Montreal will have two lawyers each; Winnipeg and Vancouver will have one lawyer each. There will be a general counsel, head of the division, here at headquarters.

I would like to speak for a minute more about the library. The library will be opened and accessible to the claimant and his or her lawyers and interest groups. There will be material available about country situations. There are certain foreign policy problems that will have to be worked out with the Department of External Affairs, but on the other hand you cannot ask a claimant to support his claim without knowing what the minister's case may be. The documentation centre, I think, will be an extraordinary kind of open and accessible place, and the data will be available to all parties involved in a claim and to scholars who are pursuing other avenues.

Would you like to hear more? I have the breakdown on these, but it is a chart. However, I would be delighted to continue.

The Chairman: No; that is fine.

Mr. Fairweather: The refugee determination members will go to various border points on an as-needed basis. They may live in Metropolitan Toronto, Winnipeg, Calgary or Vancouver, but it is planned that for hearing purposes they will be mobile.

If this is not boring people, I have a page or two on the process itself.

[*Traduction*]

tous les membres de la Commission d'appel de l'immigration, je crois pouvoir en faire autant pour ceux du Comité consultatif.

Madame la présidente, vous avez bien parlé de la procédure d'appel. Voudriez-vous avoir mon opinion à ce sujet tout de suite ou préféreriez-vous plutôt que j'attende les questions?

La présidente: Il serait peut-être utile que vous nous donniez quelques informations sur la façon dont vous entrevoyez le fonctionnement de la Commission à l'étendue du pays et sa structure. Comment croyez-vous qu'elle opérera?

M. Fairweather: Elle aura un très petit quartier général composé d'un président et de deux vice-présidents, l'un de la section du statut de réfugié et l'autre de la section d'appel de l'immigration.

Il y aura également un centre de documentation. En fait, c'est un euphémisme. J'ignore d'où on a tiré un nom pareil, car il s'agit en fait d'une bibliothèque. Elle sera automatisée et informatisée, pour employer la terminologie en vogue. Elle sera dotée du matériel le plus perfectionné que j'aie pu obtenir du ministère des Approvisionnements et Services. La Commission aura quatre bureaux. Ce qui est assez intéressant, c'est que celui de Montréal sera la plus occupé. Si c'était celui de Toronto, ce serait vraiment contre toute attente. Celui de Toronto est très occupé, mais celui de Montréal traite le plus grand nombre de revendications. La Commission aura également un bureau à Winnipeg et un autre à Vancouver.

J'ai ici un organigramme complet que je peux vous remettre, si vous le désirez. Les bureaux de Toronto et de Montréal disposeront de deux avocats chacun; ceux de Winnipeg et de Vancouver en auront un chacun. À la tête de la section, ici même, au quartier général, il y aura un conseiller général.

Je voudrais vous parler un instant de la bibliothèque. Elle sera ouverte aux revendicateurs, à leurs avocats et aux groupes d'intérêt qui les appuieront. Elle contiendra des documents sur la situation telle qu'elle existe dans divers pays. Nous devrons régler certains problèmes de politique étrangère avec le ministère des Affaires extérieures, mais par contre, on ne peut s'attendre à ce qu'un revendicateur de statut de réfugié puisse défendre sa cause s'il ignore les arguments que le ministre fera valoir. À mon avis, le centre de documentation sera un endroit extrêmement ouvert et accessible et les données seront mises à la disposition de toutes les parties à chaque revendication et aux universitaires effectuant des études dans le domaine.

Les membres du comité tiennent-ils à en savoir plus à ce sujet? J'ai ici une ventilation, mais il s'agit d'un graphique. Je me ferais un plaisir de poursuivre.

La présidente: Non, ce que vous nous en avez dit est suffisant. Je vous remercie.

M. Fairweather: Les membres de la section du statut de réfugié se rendront au besoin aux divers points d'entrée. Qu'ils habitent le Toronto métropolitain, Winnipeg, Calgary ou Vancouver, il est prévu qu'ils de déplaceront aux fins des audiences.

Si cela ne vous ennuie pas, j'ai une page ou deux de détails à ce sujet.

[*Text*]

The Chairman: Thank you.

Mr. Fairweather: I hope you will think it is objective. This is just a statement of the process.

The Chairman: Good.

Mr. Fairweather: Whether it is good or bad, it is the statement.

What is proposed is the new board. One division, the Convention Refugee Determination Division, would be devoted solely to determining the refugee status of people who arrive at our borders and claim protection under the Geneva Convention. It will have regional offices in Montreal, Toronto, Vancouver and Winnipeg.

Incidentally, I hope to make those offices independent. I hope the people running those divisions do not have to keep calling up to find out whether it is time to go lunch. On the other hand, I hope that there would be a general scheme and theory, and so on across the country; we could not have Vancouver decisions constantly in conflict with Montreal decisions, and so on.

The key to its operation will be a quick but fair determination of claims in keeping with our humanitarian concerns. The benefit of the doubt—and this is an essential change here or a basic change—is given to the claimant. It is in the bill, as you have seen. There will be full opportunity to appeal decisions, but the number of steps in the process will be greatly reduced. An initial hearing will be held within days of the arrival in Canada of a person claiming refugee status. The entire process, even with all the appeals available, will take months at the most, not years as at present. As a result, the period of uncertainty for genuine refugees will be greatly reduced, as will the length of stay of those whose claims are not justified.

Briefly, it will work like this: The first step is a hearing with an immigration official, called an adjudicator, and a member of the refugee division. Their job is to determine whether the claim is at all credible and deserves to be examined on its merits. If both decide there is no basis for the claim or that the claimant is obviously ineligible, the claimant is judged not to be in need of our country's protection and is removed. In no case, however, will genuine refugees be returned to a country where they fear persecution. Even if a claimant has been removed, there is a right of appeal, with leave, to the Federal Court. If the court grants the appeal, the claimant will be brought back by the government at government expense.

Senator Buckwold: Brought back from where?

Mr. Fairweather: From wherever he is from.

Senator Buckwold: Will he remain wherever he is in Canada?

Mr. Fairweather: No.

[*Traduction*]

La présidente: Je vous remercie.

M. Fairweather: J'espère que vous trouverez la procédure objective. Ceci n'est qu'une description.

La présidente: Très bien.

M. Fairweather: Que ce soit bon ou mauvais, ce n'est qu'une description.

Voici ce que nous proposons pour la nouvelle commission. Une section, celle du statut de réfugié, sera uniquement chargée de déterminer si les étrangers qui arrivent à nos frontières et demandent d'être protégés en vertu de la Convention de Genève sont de véritables réfugiés. Elle aura des bureaux régionaux à Montréal, Toronto, Vancouver et Winnipeg.

Incidemment, j'espère rendre ces bureaux autonomes. Je ne tiens pas à ce que ceux qui seront chargés de les diriger nous appellent à propos de tout et de rien. Par contre, j'estime que ces bureaux devront se conformer à des principes directeurs uniformes à l'étendue du pays; il serait inacceptable que les décisions prises par le bureau de Vancouver contredisent constamment celles des autres bureaux.

La principale fonction de la section sera de déterminer rapidement, mais équitablement le statut des revendicateurs en tenant compte de nos principes humanitaires. Elle accordera le bénéfice du doute aux revendicateurs, ce qui constitue un changement fondamental. Cela est prévu dans le projet de loi, comme vous l'avez constaté. Les revendicateurs pourront faire appel des décisions, mais les étapes à franchir dans la procédure d'appel seront considérablement réduites. Chaque revendicateur du statut de réfugié aura une première audience dans les quelques jours suivant son arrivée au Canada. La procédure entière, même avec tous les appels autorisés, prendra au plus quelques mois et non des années, comme c'est le cas actuellement. Cela écourtera considérablement la période d'incertitude que doivent traverser les réfugiés authentiques de même que la durée du séjour au Canada des revendicateurs dont les revendications ne seront pas fondées.

En bref, la section fonctionnera de la façon suivante: la première étape sera une audience devant un agent d'immigration, appelé arbitre, et un membre de la section du statut de réfugié. Ces deux fonctionnaires auront pour tâche de déterminer si les revendications ont un minimum de fondement et méritent d'être examnées plus avant. Lorsqu'ils décideront tous les deux qu'une revendication est sans fondement ou que l'auteur d'une revendication est manifestement inadmissible, ils déclareront que le revendicateur n'a pas besoin de la protection de notre pays et celui-ci sera expulsé. En aucun cas, cependant renverra-t-on des réfugiés authentiques dans un pays où ils craignent d'être victimes de persécution. Même lorsque sa demande est refusée, l'intéressé peut demander à la Cour fédérale l'autorisation d'en appeler. Si la Cour le lui autorise, il est ramené au Canada aux frais du gouvernement.

Le sénateur Buckwold: Ramené d'où?

M. Fairweather: D'où il venait.

Le sénateur Buckwold: Ne demeurera-t-il donc pas au Canada?

M. Fairweather: Non.

[*Text*]

Senator Buckwold: Will he be returned to his country of origin?

Mr. Fairweather: Yes; that is the proposal.

Senator Buckwold: And then he comes back at government expense to appear before his court?

Mr. Fairweather: Yes.

Senator Buckwold: That seems to be a bit of a conflict.

Mr. Fairweather: Well, you have your own view of that.

The alternative is to have that person in Canada entitled to some of the other entitlements that we have as members of Canadian society, whether we are landed immigrants or citizens. I presume that a judgment was made that this was the least expensive of the two methods.

If either the adjudicator or the member thinks there is an arguable claim, an appointment is made for an oral hearing with two members of the new division.

The Chairman: Two different members? It is not the same member who made the decision, is it?

Mr. Fairweather: No; two members of the same division. In certain instances the appointment must be made within ten days after the claim, if a case is referred to the division. The claimant may also apply for a work permit at this point.

The hearing into the claim by the two-member panel is intended to be nonadversarial. Again, the claimant has a right to counsel. In keeping with the belief that the benefit of the doubt should go to the claimant, it takes both members to agree that the claim should be refused. If just one thinks the claim is well founded, it is grounded. If the claim is upheld, the claimant may then apply for landed immigrant status, the final step in the process. If both members agree that the claim is invalid, they must provide the claimant with reasons. Once again, there is the right of appeal with leave to the Federal Court. In this instance, the claimant may remain in Canada until the appeal is decided.

The process is designed to ensure that the claimants have all the protection of the Charter, including the right to counsel, which will be provided at the initial hearing at government expense, if necessary. The system is intended to be nonadversarial, and every effort will be made to ensure that the claimants can put forward their cases as fully as possible. It is our declared intention to make the rules and procedures—and you will have to forgive me here for hyperbole, but I really give this undertaking—as fair as any existing anywhere—in this country or in the world. At the same time, we are determined to put an end to abuse that is rapidly bringing into question the integrity of the entire system and of our country.

Briefly, that is what is proposed.

Madam Falardeau-Ramsay and I share the same office premises at the Immigration Appeal Board, and we have talked of these matters constantly since November 1. She

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Sera-t-il renvoyé dans son pays d'origine?

M. Fairweather: Oui, c'est ce que l'on propose.

Le sénateur Buckwold: Il est ensuite ramené au Canada aux frais du gouvernement pour comparaître devant le tribunal?

M. Fairweather: C'est cela.

Le sénateur Buckwold: Cette façon de procéder me semble quelque peu discutable.

M. Fairweather: Vous avez droit à votre opinion.

La solution de rechange serait d'accorder à la personne en cause se trouvant au Canada certains des droits que nous avons comme membres de la société canadienne, que nous soyons immigrants reçus ou citoyens canadiens. Je crois qu'on a tranché en faveur de la moins coûteuse des deux façons de procéder.

Si le préposé au règlement des demandes ou le membre de la Commission estime que la demande pourrait-être valable, il fixe un rendez-vous pour une audience orale avec deux membres de la nouvelle section.

La présidente: Deux membres différents? Celui qui a pris la décision ne compte pas parmi ces deux membres, n'est-ce pas?

M. Fairweather: Non, deux membres de la même section. Dans certains cas, l'audience doit avoir lieu dans les dix jours suivant la présentation de la demande, si la cause est soumise à la section compétente. À ce moment-là, le demandeur peut également faire une demande de permis de travail.

L'audience n'est pas censée être une affaire contentieuse. Le demandeur a le droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat. Étant donné qu'on accorde le bénéfice du doute au témoin, les deux membres doivent être d'accord pour qu'une demande soit refusée. Même si seulement un des deux membres estime que la demande est fondée, celle-ci est maintenue. Le demandeur peut à ce moment-là demander de passer à l'étape finale du processus, celle de la demande du statut d'immigrant reçu. Si les deux membres conviennent de rejeter la demande, ils doivent expliquer leurs raisons au demandeur. Celui-ci a alors, je le répète, le droit de demander à la Cour fédérale l'autorisation d'en appeler. Il peut alors demeurer au Canada jusqu'à ce que l'appel soit entendu.

Ce processus est conçu de façon à ce que tous les demandeurs soient protégés par la Charte et aient le droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat, aux frais du gouvernement lors de la première audience. Ce système est censé ne pas être contentieux et tous les efforts seront faits pour que les demandeurs puissent le faire valoir leur cause. Nous nous sommes engagés à rendre ces règles et procédures—et pardonnez-moi cette hyperbole, mais j'ai réellement pris cet engagement—aussi équitables que toutes autres au Canada ou dans le monde. Nous sommes également déterminés à mettre fin aux abus qui portent atteinte à l'intégrité du système et de notre nation.

Voici ce que nous proposons.

Mme Falardeau-Ramsay et moi partageons le même bureau à la Commission d'appel de l'immigration et nous avons discuté sans cesse de cette question depuis le 1er novembre. Elle a

[*Text*]

found some interesting things to say a couple of weeks ago. One of them had to do with the fact that it might commend itself to this committee to suggest that members of the Refugee Determination Board could move to the Immigration Appeal Board, and vice versa. She has had tremendous experience, and she believes this would be a good use of what we hope will be well-trained members, because they could move back and forth as the need arose. I give credit for that excellent suggestion from a highly competent person.

I think she also admitted, as we all do, that no matter how good the work might be that you do, there is bound to be a Charter challenge. I am just very glad to be alive in the days that Charter challenges are possible. However, I do not think that we can insulate ourselves totally from the unfolding of the law. That will add some uncertainty and we, as a board, through our rules and our training and through the design of the hearing process, will of course do our best to satisfy the Charter and the admonitions of the Supreme Court on issues of fundamental justice. It would be bizarre to think that officials would do otherwise, and certainly any board chaired by myself.

Mr. Chairman, those are my comments made in a rather rambling presentation, I am afraid. However, I will leave the charts for you. I did give an undertaking earlier that as procedures are put in final form I will notify you of those.

However—and I have expressed this hope to the chairman and the vice-chairman—I hope that you will not wait until I give you the procedures before completing your hearings. This is a very difficult situation, although that is no reason to pass an inadequate bill, but the uncertainty and the number of claims means that this is not an easy period for the country, a sentiment I am sure you have heard expressed many times before.

As the process has proceeded, we have kept moving back our timetable. We had, of course, hoped to start training in February. We are now in a position, in my estimation, where the training program for new members will be a summer occupation, because, even with royal assent of the bill, there is the appointing process. We would, of course, begin the training even before the regulations are gazetted because otherwise it would be Christmas Eve before we began hearing claims.

Mr. Chairman, I am now open to questions. I have fine people on either side of me who will whisper in my ear when I go astray. They also take notes and tell me when I make a mess of my answers.

The Chairman: Thank you. Senator Gigantès?

Senator Gigantès: Thank you, Madam Chairman. One of the most reassuring things about this whole adventure upon which we are embarked is the fact that you, sir, are a passen-

[*Traduction*]

soulevé quelques points intéressants il y a quelques semaines. Elle a entre autres indiqué que le comité jugerait peut-être bon de proposer qu'il y ait rotation entre les membres de la Commission du statut de réfugié et ceux de la Commission d'appel de l'immigration. Elle a beaucoup d'expérience à ce titre et estime que, nous ferions ainsi bon usage des employés hautement qualifiés, du moins nous l'espérons, dont nous disposons, puisqu'ils pourraient être affectés à l'une ou l'autre des commission selon les besoins. C'est tout à l'honneur de cette personne très compétente d'avoir formulé cette excellente proposition.

Je crois qu'elle a également admis, comme nous l'avons tous fait, que peu importe si nous faisons ou non du bon travail, il risque d'y avoir contestation devant les tribunaux en vertu de la Charte. Je suis très heureux de vivre à une époque où il y a possibilité de contestation en vertu de la Charte. Je ne crois cependant pas que nous puissions nous soustraire totalement à l'application de la Loi. En notre qualité de membres de la Commission, nous allons nous efforcer, grâce à nos règles, à notre formation et au processus d'audience, de respecter la Charte et d'éviter le blâme de la Cour suprême sur des questions de justice fondamentale. Je ne vois pas comment des fonctionnaires pourraient agir autrement, et encore moins une Commission dont je suis le président.

Madame la présidente, j'ai bien peur d'avoir formulé mes commentaires de façon assez décousue. Je vais toutefois vous laisser les tableaux. Je me suis tout à l'heure engagé à vous aviser dès que la forme définitive de nos procédures serait établie.

Toutefois, comme je l'ai indiqué à la présidente et au vice-président, j'espère que vous n'attendrez pas que je vous donne ces détails pour terminer vos audiences. Nous sommes confrontés à une situation très difficile et, bien que cette raison ne suffise pas à justifier l'adoption d'un projet de loi comportant des lacunes, le nombre de revendications dont nous sommes saisis et l'incertitude de la situation font que le pays traverse une période difficile, comme l'ont certainement indiqué de nombreux témoins.

Depuis que nous avons mis le processus en branle, nous avons pris du retard sur notre horaire. Nous avions espéré commencer la formation des employés en février. Or, il semble selon moi, que le programme de formation constituera un emploi d'été pour les nouveaux membres de la Commission car, même si le projet de loi recevait bientôt la sanction royale, il faudrait d'abord procéder aux nominations. Nous commencerions, bien sûr, la formation avant que les règlements fassent l'object d'un avis dans la Gazette, sinon nous n'étudierons pas nos premières revendications avant Noël.

Madame la présidente, je suis maintenant prêt à répondre à vos questions. Je suis accompagné de personnes compétentes qui me ramèneront à l'ordre si je m'égare. En outre, ils prennent des notes et m'avertissent lorsque je dis des balivernes.

La présidente: Je vous remercie. Sénateur Gigantès, la parole est à vous.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie, madame la présidente. Ce qui me rassure, dans cette aventure dans laquelle nous sommes tous embarqués c'est que vous êtes également

[*Text*]

ger in this leaky lifeboat that is Bill C-55. You are a man of intelligence, energy and humanism. However, many of the things that have gone wrong with this and other legislation are not due to the legislation itself but may well be due to the bad application of the existing legislation. Some evidence was given, but from that I have not gathered sufficient proof that what is being proposed in this bill is better than what now exists. Also, I am not reassured that Bill C-55 will not be subject to all of the problems created by a bureaucratic system that does not work effectively in this area because too many emotions are mixed, both on the part of the bureaucrats and on the part of the public and the media.

Perhaps, sir, you could then tell me in what way C-55 improves the situation compared with the existing legislation. Also, is it not possible for the aims proclaimed for C-55 to be achieved by simply operating the existing legislation in a more reasonable and expeditious fashion, and with someone like yourself to supervise the bureaucracy?

Mr. Fairweather: First of all, senator, with the greatest of respect, I really wonder whether this kind of polarizing of the bureaucracy is useful. The bureaucrats are our brothers and sisters. They are following the decisions made by Parliament, and some do it better than others. I have just returned from spending a month at the Human Rights Commission in Geneva, where our country was slandered by people who said that a Canadian delegation made up of officials had derailed a resolution; and, frankly, I become distressed at the stereotyping of the bureaucrat as some kind of ogre. Who is to say that the very flattering things you have said about me are not applicable to anyone serving this country who is known as a bureaucrat?

The truth of the matter is that in 1980 there were 1,600 people who made claims; this year, 30,000 people made claims. The word is out that the present Immigration Act is a farce. It does not matter which bureaucrat is applying the act or whether a minister gave, with the sweep of his or her hand, an administrative review. The truth is that the system is clogged with a very staggering number of claimants.

The situation also has foreign policy implications. For example, the people of Portuguese origin who are making refugee claims are, quite frankly, insulting the country from which they came. Did we not all celebrate the changes that took place in Portugal? Portugal is a member of the Economic Community; it has a Bill of Rights and the rule of law prevails. Yet because of a nefarious scheme to make money—and I am careful with my use of exaggerated language—thousands of people made bogus refugee claims—at any rate, in my opinion they are bogus—and the system had to accept those claims, and those good folks have added to the 30,000. Do we then point our fingers at Portugal and say that under the Geneva Convention Portugal does not provide, through its Bill of Rights and its courts, a system of justice?

[*Traduction*]

passager à bord du bateau de sauvetage qui fait eau qu'est le projet de loi C-55. Vous êtes un homme intelligent, énergique et humain. Toutefois, un grand nombre de problèmes qui ont surgi au titre de cette mesure législative et d'autres mesures pourraient très bien être le résultat d'une mauvaise application de la loi. Nous avons entendu plusieurs témoins, mais je n'ai pas encore la preuve que ce nouveau projet de loi est meilleur que les mesures qui existent à l'heure actuelle. Je ne suis pas certain non plus que le projet de loi C-55 ne donnera pas lieu à tous ces problèmes que créent un système bureaucratique qui ne fonctionne pas efficacement parce que trop d'émotions entrent en jeu, de la part des fonctionnaires, du public et des médias.

Peut-être pourriez-vous me dire, monsieur, en quoi le projet de loi C-55 constitue une amélioration par rapport à la loi actuelle. En outre, ne serait-il pas possible d'atteindre les objectifs du projet de loi C-55 en procédant de façon plus raisonnable et rapide en vertu de la loi actuelle et en confiant à quelqu'un comme vous les fonctions de superviseur?

M. Fairweather: Tout d'abord, monsieur le sénateur, avec tout le respect que je vous dois, je me demande s'il est bien nécessaire de pointer ainsi les fonctionnaires du doigt. Les fonctionnaires sont nos frères et sœurs. Ils appliquent les décisions prises par le Parlement, certains mieux que d'autres. Je rentre à peine d'un séjour d'un mois à Genève auprès de la Commission des droits de la personne. Notre pays y a été calomnié par des gens qui prétendaient que la délégation canadienne était composée de fonctionnaires qui avaient empêché l'adoption d'une résolution et, pour vous dire franchement, j'ai alors constaté avec peine qu'on considérait le fonctionnaire comme une espéce d'ogre. Pourquoi les remarques très flatteuses que vous avez faites à mon endroit ne s'appliqueraient-elles pas à n'importe quel autre fonctionnaire du pays?

Le fait est qu'en 1980, 1,600 personnes ont présenté une demande de reconnaissance de statut de réfugié, alors que cette année, 30,000 personnes en ont présenté une. On prétend que la Loi sur l'immigration est une farce. Peu importe qui applique la loi ou qu'un ministre prenne ou non le temps d'examiner les demandes. Le système est engorgé par un nombre impressionnant de demandes.

Cette situation a également une incidence sur le plan de la politique étrangère. Franchement, les Portugais qui revendiquent le statut de refugié, par exemple, font une insulte, au pays d'où ils viennent. Ne nous sommes-nous pas tous réjouis des changements qui ont eu lieu au Portugal? Le Portugal est membre de la Communauté économique européenne. Il possède une charte des droits et il applique la règle du droit. Or, en raison d'un vif motif, celui de s'enrichir—et je fais bien attention de ne pas exagérer—des milliers de gens ont présenté des demandes de reconnaissance du statut de refugié bidon—il s'agit bien, à mon avis, de demandes bidon—que le système a dû accepter. Ces bonnes gens se sont donc ajoutées au 30 000 personnes qui avaient déjà présenté des demandes. Faut-il alors reprocher au Portugal, en vertu de la Convention de Genève, de ne pas offrir, par l'intermédiaire de sa charte des droits et de ses tribunaux, de système de justice?

[*Text*]

Senator, I know that that is not answering your question, but in truth the present act just does not work.

The board has an extraordinarily able chairman, Madam Falardeau-Ramsay. She is an experienced person, a public servant, a bureaucrat if you like, of the highest repute. She came from the Public Service Staff Relations Board. I do not know what she said before this committee as I have not seen a transcript, but I would suspect that she would give her view of the inadequacies of the existing act.

I am sorry; it is a bit of an outburst on my part, but the present act will not work. It is making a fool of this country internationally, and it is affecting the credibility of the judicial and departmental system.

Senator Gigantès: We have heard from many witnesses who are lawyers that Bill C-55 does not correct the things that go wrong in the present system.

I would ask the witness to address a second point. We have heard from many people that the sort of thing you said about Portugal, and might have said about the United States, is not always correct, because, for instance, the United States sends back Salvadorans. If somebody is a refugee from a right wing country, the Americans do not consider that refugee in the same light they consider a refugee from a communist country. Agreed, a refugee from a communist country needs help, but so, too, may a refugee from a Facist country.

Mr. Fairweather: I am treading a thin line here, because I love these philosolphical discussions. I think that anti-Americanism is a poor substitute for good public policy here at home. It is a way out for people who do not bother thinking through many issues. Who are we to make this rather arrogant pronouncement with regard to the United States? We seem to get things mixed up somewhat, perhaps because of the present regime in that country which we may not see as being in harmony with our views; but the truth is that you can get justice in the United States. I think it would be outrageous to make a comment that you cannot get justice in the United States. Yes, it is a huge and disparate society and the most open society in the world with all the imperfections of that openness, but do we adopt a policy saying that to send somebody to the United States is to send them to . . . whatever? Personally, I would worry about such a view.

I know that the Senate has been hearing this view as I hear it, too. I have a large mail. However, I have confidence that this body can sort out those who have special interests. Of course, people sometimes come here with, as I said earlier, a view to using delay as a tactic. We used to see these sorts of delays at the Human Rights Commission by some very big players, such as crown corporations. They would use delay as a reason not to fulfil their responsibilities under the legislation.

I do not mean to take on a senator here. I just worry that occasionally we give in to the ease of listening to a lot of inaccurate—I am being careful now—views about which country is safe and which is not.

[*Traduction*]

Monsieur le sénateur, je sais que je ne réponds pas à votre question, mais la loi actuelle n'est carrément pas adéquate.

La commissin a une présidente extrêmement compétente, M^me^ Falardeau-Ramsey. Il s'agit d'une personne d'expérience, une fonctionnaire dont la réputation n'est plus à faire. Elle travaillait auparavant pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Je ne sais pas quelles sont les propos qu'elle a tenus devant ce comité puisque je n'ai pas lu le compte rendu des délibérations, mais je présume qu'elle aura signalé les lacunes de la loi.

Je suis désolé de faire un tel éclat, mais je crois que la loi actuelle est inadéquate. Elle ternit l'image du pays au niveau international et porte atteinte à la crédibilité du système judiciaire et ministériel.

Le sénateur Gigantès: De nombreux avocats qui ont comparu devant le comité ont indiqué que le projet de loi C-55 ne comble pas les lacunes du système actuel.

Je voudrais poser une deuxième question au témoin. De nombreuses personnes ont dit que le type de commentaires que vous avez faits à propos du Portugal, et avez peut-être faits à propos des États-Unis, ne sont pas toujours exacts puisque, par exemple, les États-Unis ont renvoyé des salvadoriens d'où ils venaient. Les Américains ne considèrent pas un réfugié provenant d'un pays de droite au même titre qu'un réfugié provenant d'un pays communiste. Un réfugié d'un pays communiste peut avoir besoin d'aide, mais également un réfugié d'un pays faciste.

M. Fairweather: J'aime ces discussions d'ordre philosophique. Je crois qu'une politique anti-américaine constitue une mauvaise solution de rechange à une bonne politique publique au Canada. C'est une solution facile pour ceux qui ne veulent pas prendre la peine d'étudier à fond un grand nombre de questions. Qui sommes-nous pour adopter une attitude aussi arrogante envers les États-Unis? Nous semblons être un peu confus parce que le régime actuel aux États-Unis ne nous semble pas en harmonie avec nos opinions, mais toujours est-il que l'on peut obtenir justice aux États-Unis. Il serait à mon avis outrageux de dire que l'on ne peut pas obtenir justice aux États-Unis. Il s'agit d'une grande société disparate, la plus ouverte du monde, avec toutes les imperfections que cette ouverture peut comporter, mais devrions-nous adopter une politique selon laquelle envoyer quelqu'un aux États-Unis, c'est l'envoyer . . . peu importe? Cette attitude m'inquiéterait.

Je sais que le Sénat a entendu cette opinion comme je l'ai moi-même entendue. Je reçois beaucoup de courrier. J'ai toutefois confiance que cet organe pourra repérer ceux qui ont des intérêts particuliers. Bien sûr, il y a des gens qui viennent ici dans l'espoir, comme je l'ai dit, de se servir de retards comme tactique. Nous avons vu certains organes très importants, notamment des sociétés d'État, à la Commission des droits de la personne, user de cette tactique de façon à ne pas respecter les responsabilités qui leur incombent aux termes de la loi.

Je ne voulais pas m'en prendre à un sénateur. Je crains que nous succombions occasionnellement à la tentation d'écouter toutes sortes d'opinions inexactes—et je fais maintenant attention à ce que je dis—sur les risques que présente un pays ou l'autre.

[*Text*]

The Chairman: In any case, the bill provides for individual assessments in determining safe countries for certain nationalities.

Senator Fairbairn: The committee has heard a lot of comment about the future of people in the Immigration Appeal Board and the Federal Court. You said today that it was your understanding that these people would be reappointed.

Mr. Fairweather: I have advised the minister that we need highly qualified people and the way to get such people is to reappoint present board members. Of course, there is a dilemma if the present board becomes *functus officio*. However, one appointment is to be made in April and some appointments are to be made in May. It was my information, just before I left for Geneva, that the minister would be notifying these people.

As to the Sethi Case, if I were advising the government—and, of course, I am not advising the government because I do not have that role—I would suggest that the minister appeal the decision. It goes well beyond any problem with the Immigration Appeal Board. The Tariff Board or any of the boards could be affected by that decision. Presumably the minister will be getting advice from the Department of Justice. I would think that we will hear soon about an appeal.

I want the people on the existing board. They have been struggling along with the difficulties of the present act, and I think that they would make excellent members of the new board.

The Chairman: Just on the numbers, and because of this enormous backlog we now have, will you have the authority to appoint extra people at the beginning to catch up? If so, how many of those appointments will be permanent?

Mr. Fairweather: The proposal is that for the first couple of years there will be a cadre of permanent appointments and part-time appointments. The number for full-time appointments is 102, and for part-time appointments it is 50. I realize that it is a huge number, but the part-time people we see as, for example, people who are on sabbaticals who would hold hearings at various times. These people will be phased out as the backlog disappears. As time goes on, this plan becomes more and more complicated.

Senator Cogger: How do those numbers compare with the existing numbers?

Mr. Fairweather: The Immigration Appeal Board now consists of 40 members with places for 50 if the government wishes to fill them.

Senator Buckwold: How long do you think it will take to clean up the backlog?

Mr. Fairweather: The goal is 24 months. That is why we are anxious to have a good training system and quality of procedure.

Senator Buckwold: How will you coordinate the new claimants as against the old claimants?

[*Traduction*]

La présidente: Quoi qu'il en soit, le projet de loi permet de déterminer dans chaque cas quels sont les pays sûrs.

Le sénateur Fairbairn: Le comité a entendu une foule de commentaires sur l'avenir des employés de la Commission d'appel de l'immigration et de la Cour fédérale. Vous avez dit aujourd'hui que, sauf erreur, ces gens ne perdraient pas leur emploi.

M. Fairweather: J'ai indiqué au ministre que nous avions besoin de personnel très qualifié et qu'il suffirait de confier les nouvelles fonctions aux membres actuels de la Commission. Il y aura bien sûr un problème si la Commission actuelle disparaît. De toutes façons, il y aura une nomination en avril et quelques autres en mai. J'ai appris juste avant de partir pour Genève que le ministre allait en aviser les personnes concernées.

Dansl'affaire Sethi, si j'avais à donner un conseil au gouvernement—mais ce n'est pas mon rôle de le faire—je suggérerais au ministre d'en appeler de la décision. Car celle-ci n'aura pas que des répercussions sur la Commission d'appel de l'immigration, mais également sur la Commission du tarif et d'autres encore. Le ministre va, selon toute vraisemblance, obtenir un avis du ministère de la Justice. Je crois que nous entendrons bientôt parler d'un appel sur cette question.

Je veux travailler avec les gens qui font partie de la commission actuelle. Ils se sont beaucoup débattus contre les difficultés qu'a causées la loi actuelle et je crois qu'ils feraient d'excellents membres de la nouvelle commission.

La présidente: Pour parler de chiffres et compte tenu du fait que nous accusons un énorme retard, auriez-vous le pouvoir de nommer plus de membres au début de votre mandat pour vous rattraper? Dans l'affirmative, combien de nominations seront permanentes?

M. Fairweather: Il a été proposé que, pour les deux premières années, il y ait un effectif de membres permanents et de membres temporaires. Il y aurait 102 membres permanents et 50 temporaires. Je suis conscient que c'est beaucoup, mais les membres temporaires seraient, par exemple, des personnes en année sabbatique appelées à tenir des audiences à différentes occasions. Au fur et à mesure que le retard serait comblé, on cesserait de recourir à leurs services. Mais ce plan semble se compliquer avec le temps.

Le sénateur Cogger: Comment se compare ce chiffre avec le nombre de membres actuels de la commission?

M. Fairweather: La Commission d'appel de l'immigration compte actuellement 40 membres, et pourrait en avoir 50, si le gouvernement voulait pourvoir aux autres postes.

Le sénateur Buckwold: Selon vous, combien de temps faudra-t-il pour combler le retard?

M. Fairweather: On s'est fixé un objectif de 24 mois. C'est pourquoi nous tenons à ce que soient mis en place un bon programme de formation et des procédures d'instruction efficaces.

Le sénateur Buckwold: Comment coordonnerez-vous les nouvelles revendications du statut d'immigrant avec les anciennes?

[*Text*]

Mr. Fairweather: The transition team will deal with this matter. I like to listen to the discussions of the transition team because they have plans to deal with things that I think are impossible and to take this list and work their way through it.

Senator Buckwold: Will the new immigrant who arrives today have to wait until all the old appeals are processed?

Mr. Fairweather: I cannot answer that.

Senator Buckwold: That is pretty fundamental, is it not?

Mr. Fairweather: At the Human Rights Commission, we found it to be a good rule not to bounce a new claim ahead. We did not try to queue jump with a claim. However, I realize the problem your question raises.

Senator Buckwold: Am I correct that you have about 25,000 claimaints or thereabouts now?

Mr. Fairweather: We have about 30,000.

Senator Buckwold: I understand that every month another 1,000 or 2,000 come in. I am just trying to sort out in my own mind how we could ease the pressure relatively quickly.

Mr. Fairweather: I would like to go back to the numbers. The proposal is that the immigration appeal division will have 15 people with five-year appointments and six people with three-year appointments because their numbers will drop. The refugee determination division will have 25 people with five-year appointments; 17 people with three-year appointments; 22 people with two-year appointments, and 50 people with one-year appointments. The staggering is for obvious reasons; one is that we hope the numbers of claimants will be diminished and another is that we will not be appointing a whole board at one time.

Senator Spivak: Many of the witnesses we heard were worried about people being put into orbit. When the minister appeared before us, he assured us that that would not happen; that no one would be returned unless the country were willing to accept him. In the bill at first reading there was a provision which said that a person could be returned to a safe third country only if he were to be allowed to return and remain or have his claim determined there.

The question I would like to ask is: What sort of procedures do you have to deal with this problem, or have you given any thought to that?

Mr. Fairweather: Obviously, we have given thought to it, but that is all we have done. I believe that would be part of the regulation. Perhaps Mr. Laredo could answer.

Mr. Laredo: Are you referring to those people we commonly refer to, in the vernacular, as "bounce backs?"—that is those persons who are returned to the supposedly safe third country but are not admitted?

[*Traduction*]

M. Fairweather: L'équipe de transition s'occupera de régler cette question. J'aime bien suivre ses discussions parce qu'elle compte s'attaquer à des problèmes qui sont difficiles selon moi pour y trouver une solution.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que les nouveaux immigrants qui arrivent aujourd'hui auront à attendre que les appels déjà déposés soient étudiés?

M. Fairweather: Je ne peux répondre à cette question.

Le sénateur Buckwold: C'est pourtant une question assez fondamentale, n'est-ce pas?

M. Fairweather: À la Commission des droits de la personne, il était de mise de ne pas faire passer une nouvelle revendication avant son tour. Nous essayons de ne pas faire de passe-droit. Je comprends toutefois le problème que votre question soulève.

Le sénateur Buckwold: Est-il vrai qu'actuellement, vous avez environ 25 000 revendications à étudier?

M. Fairweather: Nous en avons quelque 30 000.

Le sénateur Buckwold: Je crois comprendre qu'il y a 1 000 ou 2 000 nouvelles plaintes chaque mois. J'essaie de voir comment nous pourrions réduire la pression assez rapidement.

M. Fairweather: J'aimerais reparler de chiffres. Il est proposé que la section d'appel de l'immigration soit composée de 15 membres, nommés pour cinq ans, et de six, nommés pour trois ans, parce que son effectif sera réduit. La section du statut de réfugié serait composée de 25 membres, nommés pour cinq ans, de 17, nommés pour trois ans, de 22, pour deux ans et de 50, pour un an. Les nominations sont d'une durée variable pour des raisons évidentes; d'abord, parce que nous espérons que le nombre de demandeurs de statut diminuera et ensuite, parce que nous ne voulons pas avoir à renouveler toute la composition de la Commission en même temps.

Le sénateur Spivak: Parmi les témoins que nous avons entendus, beaucoup craignent que les demandeurs, à qui on refuse le statut d'immigrant au Canada, ne sachent où aller. Quand le ministre a comparu devant nous, il nous a assuré que cette situation ne se produirait pas et qu'aucun immigrant ne serait refoulé à moins qu'un autre pays ne soit prêt à l'accueillir. À l'étape de la première lecture, le projet de loi prévoyait qu'une personne pouvait être refoulée dans un pays tiers considéré comme sûr seulement si ce pays était prêt à l'accueillir ou à reconnaître sa revendication.

J'aimerais savoir si vous avez des moyens de régler le problème ou si vous avez réfléchi à la question?

M. Fairweather: De toute évidence, nous y avons réfléchi, mais sans plus. J'imagine que les modalités figureront dans le règlement. M. Laredo pourrait peut-être répondre à cette question.

M. Laredo: Faites-vous référence à ceux qu'on pourrait dire communément se font ballotter, c'est-à-dire les personnes qui sont refoulées dans un pays tiers apparemment sûr, mais qui n'y sont pas admises?

[*Text*]

Senator Spivak: I am speaking of those refugees who, Canada has determined, do not need Canadian protection but may need protection elsewhere. When the minister appeared before us he stated categorically that no one would be put into orbit. I was wondering how this would work in practical terms, because in the documents we have seen there seems to be no reference to that.

Mr. Laredo: There is provision in the bill for persons who are returned from a supposedly safe third country to Canada to appear before an adjudicator to show that they have a credible basis for their claim and, thereupon, they will be referred to the refugee division proper.

Senator Spivak: Are you speaking of those who were screened out in the first place.

Mr. Laredo: I am speaking of those persons who are returned to the safe third country.

Senator Spivak: Are you referring to the section where, if they are not accepted, they can come back?

Mr. Laredo: That is right. They would come back because they would simply be bounced back to Canada by the border authorities of that country, and upon arrival in Canada they would be referred automatically to the adjudicator.

Senator Spivak: Perhaps I am overstating what the minister said, but I believe he said that no one would be sent back until it was known that that country would accept them. Of course, if you use the other route, hundreds of people would come back.

Mr. Laredo: The determination that a country is a safe third country is something which cabinet will decide if the bill is passed. I am certainly not in a position to speculate on what procedure they will follow in determining which country is safe. What is certain under the legislation is that there is a safeguard.

Senator Spivak: We have also heard from people who appeared before us that the adjudicator, who is a person trained in immigration law, may not be the best person to determine the access process. You talked of an extensive training program and so forth. Are you contemplating that the adjudicators will be part of that so that they will be more competent to fulfill their dual role than they were to fulfill only their previous immigration role?

Mr. Fairweather: The Department of Immigration has a very extensive training program under development now for the new category of adjudicator. The high quality of the adjudicator is just as important as that of a member of the refugee board.

Senator Spivak: I do not know whether I am getting into an area which is beyond your jurisdiction to answer, but we have heard the suggestion that perhaps the list of safe third countries ought to be drawn up by the refugee determination board. Could you comment on that?

Mr. Fairweather: That is an interesting suggestion. Of course, it could be made to work, but the board would have to get the same advice as the government gets. It is not contem-

[*Traduction*]

Le sénateur Spivak: Je parle des réfugiés qui, selon le Canada, n'ont pas besoin de sa protection, mais qui peuvent avoir besoin d'être protégés dans un autre pays. Quand le ministre a comparu devant nous, il a affirmé catégoriquement que personne ne serait refoulé sans destination sûre. J'aimerais savoir quelles seront les modalités concrètes parce que, dans les documents que nous avons vus, rien n'y fait référence.

M. Laredo: Une disposition du projet de loi prévoit que les personnes qui seront renvoyées au Canada par un pays tiers apparemment sûr pourront comparaître devant un arbitre pour prouver que leur revendication est fondée et celle-ci sera ensuite adressée en bonne et due forme à la section du statut de réfugié.

Le sénateur Spivak: Parlez-vous de ceux dont la demande a été rejetée dès le départ.

M. Laredo: Je parle de ceux qui sont renvoyés dans un pays tiers considéré comme sûr.

Le sénateur Spivak: Faites-vous référence à l'article qui prévoit que ceux qui ne sont pas acceptés peuvent revenir?

M. Laredo: C'est exact. Ils reviendraient après avoir été refoulés au Canada par les agents d'immigration à la frontière du pays tiers et, à leur arrivée au Canada, ils pourraient automatiquement comparaître devant un arbitre.

Le sénateur Spivak: Je dépasse peut-être les propos du ministre, mais, d'après moi, il a dit qu'on ne renverrait aucun demandeur avant de savoir qu'un autre pays est prêt à l'accueillir. Autrement, bien sûr, des centaines de demandeurs reviendront au pays.

M. Laredo: La liste des pays tiers considérés comme sûrs devra être dressée par le Cabinet si le projet de loi est adopté. Je ne suis assurément pas en mesure de spéculer sur les moyens qu'il prendra pour déterminer si un pays est sûr ou non. Il est certain toutefois que le projet de loi offre une garantie.

Le sénateur Spivak: Nous avons aussi entendu dire, par les témoins qui ont comparu devant nous, que l'arbitre, qui est un spécialiste du droit de l'immigration, pourrait bien ne pas être le mieux placé pour déterminer le processus d'entrée. Vous avez parlé, entre autres, d'un vaste programme de formation. Songez-vous à y inscrire aussi les arbitres pour les rendre plus aptes à exercer leur nouveau rôle?

M. Fairweather: Le ministère de l'Immigration travaille actuellement à mettre sur pied un vaste programme de formation pour les arbitres. La compétence de l'arbitre est aussi importante que celle des membres de la Commission.

Le sénateur Spivak: Je ne sais pas si je m'aventure dans un domaine qui dépasse vos compétences, mais des témoins ont suggéré que la liste des pays tiers considérés comme sûrs soit dressée par la Commission du statut de réfugié. Qu'en pensez-vous?

M. Fairweather: C'est une suggestion intéressante. On pourrait bien sûr l'appliquer, mais la Commission devrait pouvoir se faire conseiller comme le gouvernement le fait. Il n'est pas

[*Text*]

plated that the board will meet, other than to hold normal meetings for study and examination. This is not a plenary type of situation. I presume that you could convene a meeting of the refugee determination board to get advice from the Department of External Affairs and other sources. I would not want to be in that position. We have a large and important Department of External Affairs.

Senator Hébert: I would like to follow on Senator Buckwold's question about the backlog. You said that the system is cluttered and we all agree with that. That is quite evident. Surely, the Department of Immigration must know how many claimants there are. We have heard many different figures from ministers and from others which vary between 30,000 and 50,000. We are talking about people who are living somehwere in Canada; so, surely, there must be a final accounting. Do we know whether it is 20,000 people or 60,000 people?

Mr. Fairweather: I will get that figure. The numbers have expanded since 1980 and, of course, hearings have been conducted in that period, although not as many as we would have liked. We could subtract those from the number of claimants to arrive at a total. I will have that done and sent to you.

Senator Hébert: For the time being, let us assume the figure is 30,000.

Mr. Fairweather: Yes.

Senator Hébert: Let us also presume that Bill C-55 is an improvement on the existing legislation and that it will facilitate things from its passage on and let us presume that Bill C-55 becomes law shortly. I come now to Senator Buckwold's question. If you deal simultaneously with those 35,000—which could be 40,000 or 45,000 by then—would it not mean that again the system would be cluttered? It could go on forever, unless special measures are taken. I do not like to use the word "amnesty", because the minister does not seem to like it, but there should be some kind of system to clear up the backlog, so that you could function properly without any further cluttering.

Mr. Fairweather: I am sure you all followed this. In what I might call a guileless comment on my appointment, I said to the *Globe and Mail* that it would be neat for the new board to start with a clear slate; and the way to do that, of course, would be to have an administrative review, which is the euphemism used by the department for what is commonly known as an amnesty.

I then said—but this was not reported—that this gives the government a problem, of course, because in those numbers it is estimated, frankly, that about 7 out of 10 do not meet the Geneva Convention standard. You must have heard this across the country, that those who come here through the Immigration stream, or through government or private sponsorship, become very nervous about those who assert—I am sorry, in a way, that I have had to identify a country, because perhaps there are members of the Portuguese community who can

[*Traduction*]

prévu qu'elle tienne des séances extraordinaires d'étude et d'examen. Ce n'est pas un cas de séance plénière. J'imagine qu'on pourrait organiser une séance pour que les membres de la Commission reçoivent les conseils du ministère des Affaires extérieures et d'autres. Je ne voudrais pas avoir à le faire. Notre ministère des Affaires extérieures est important.

Le sénateur Hébert: J'aimerais revenir au problème des retards sur lequel portait la question du sénateur Buckwold. Vous dites que le système est embourbé et nous sommes tous d'accord là-dessus. C'est bien évident. Le ministère de l'Immigration doit sûrement savoir combien il y a de demandeurs de statut. Les chiffres que les ministres et d'autres nous ont fournis varient entre 30 000 et 50 000. Nous parlons ici de gens qui vivent quelque part au Canada; on devrait donc avoir des chiffres précis. Savons-nous s'il s'agit de 20 000 ou de 60 000 personnes?

M. Fairweather: J'obtiendrai ce chiffre. Les chiffres ont augmenté depuis 1980 et, bien sûr, des audiences ont été tenues depuis, bien que ce ne soit pas au rythme où nous l'aurions espéré. Il faudrait retrancher le nombre de personnes entendues du nombre de demandeurs pour obtenir un chiffre. Je ferai faire le calcul et vous enverrai le résultat.

Le sénateur Hébert: Dans l'intervalle, présumons que ce chiffre est de 30 000.

M. Fairweather: Oui.

Le sénateur Hébert: Présumons aussi que le projet de loi C-55 apporte des améliorations à la loi actuelle et qu'il facilitera le processus après son adoption. Supposons que le projet de loi C-55 est adopté sous peu. J'en arrive maintenant à la question du sénateur Buckwold. Si vous traitez simultanément les 35 000 demandes, qui pourraient bien s'élever à 40 000 ou 45 000 à ce moment-là, le système ne serait-il pas encore une fois embourbé? Il pourrait toujours l'être, à moins que des mesures spéciales ne soient prises. Je ne veux pas employer le mot «ammistie», parce que le ministre ne semble pas l'aimer, mais il devrait exister un système permettant d'éliminer les retards pour que vous puissiez exercer vos fonctions sans qu'il n'y ait plus de bourbier.

M. Fairweather: Je suis sûr que vous avez tous suivi les événements. Naïvement, j'ai déclaré, à un journaliste du *Globe and Mail*, après ma nomination, qu'il serait bon que la nouvelle commission reparte en neuf; pour cela, bien sûr, il faudrait qu'il y ait un examen administratif, euphémisme employé par le ministère pour désigner ce qu'on appelle couramment une amnistie.

J'ai alors dit, sans que mes propos ne soient rapportés, que le gouvernement avait bien sûr un problème à résoudre parce qu'il y aurait au pays 7 sur 10 demandeurs qui ne répondent pas aux normes de la Convention de Genève, que ceux qui entrent ici avec des papiers d'immigration ou parrainés par l'État ou un organisme privé sont très inquiets au sujet de ceux qui affirment—et je suis désolé d'avoir à nommer un pays—être, par exemple, des membres de la communauté portugaise pouvant prouver que leur revendication est fondée. Mais sur

[*Text*]

prove a claim. But, out of that 30,000, we suspect that the majority would not meet the Geneva Convention standard.

Senator Hébert: Probably.

Mr. Fairweather: You are perfectly right, senator; the proposal is for approximately 100 temporary members of the board to try to clean up the backlog. It will be left to us, the officials, to try to make that work. It is an extraordinary challenge.

Senator Hébert: But, if I understand you well, you would prefer that there should be some kind of amnesty so that you could start with a clean slate.

Mr. Fairweather: I will get into trouble saying this, but, surely, it makes sense for any new board to go into a place with the slate clean. It has nothing to do with partisanship. I understand the dilemma—because that signals, of course, that there is a way to get here and that the amnesty provision, or the administrative review provision—well, is that not going on in your own province? I don't want to get into that.

Senator Hébert: I see that in the context of new legislation that will make it a bit more difficult for abusers in the future—because if, as you mentioned, the process can be limited to three or four months, you will then not have any Portuguese who will spend thousands of dollars to settle here for three months. That is the key. You admit that.

Mr. Fairweather: I made my statement. I did not even have to write to the *Globe and Mail*. The minister answered the next day in Parliament. Like yourself, I am an old hand. I expected the answer from the minister, and he gave it. It is interesting, though, from the point of view of independence, that no one called and said "What do you think you are doing or saying?"

The Chairman: I understand that another meeting is starting here at 11 a.m. The next on my list is Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. Mr. Fairweather, I was reassured to hear you make reference to your experience as a former naval person. I thought that perhaps you could give an answer to a question concerning the seagoing arm of your organization, how it might perform in a case when ships were on the high seas approaching Canada and the minister was fearful that an illegal immigrant might be on board. We have not understood—nor has it been explained to us—how the apparatus, which is your responsibility, would suddenly take to the boats and be able to resolve this.

Mr. Fairweather: That is Bill C-84. I am going to be uncharacteristically careful and tell you, or suggest to you, that it has nothing to do with my being a former naval person; it has to do with numbers. As I understand it, around 300 people have come down the side of ships, and I find it somewhat awesome that Bill C-84 would—but, look, I will get a call from the minister! Surely you have dealt with Bill C-84, have you not?

[*Traduction*]

ces 30 000 demandeurs, nous craignons que la majorité ne répondent pas aux normes de la Convention de Genève.

Le sénateur Hébert: Probablement.

M. Fairweather: Vous avez parfaitement raison, monsieur le sénateur; il est proposé qu'une centaine de membres temporaires de la Commission se chargent de rattraper le retard. C'est à nous, les cadres, qu'il appartiendra d'essayer de faire le travail. C'est un défi extraordinaire à relever.

Le sénateur Hébert: Mais si je vous ai bien compris, vous aimeriez qu'il y ait une amnistie pour pouvoir recommencer à neuf.

M. Fairweather: Je vais m'attirer des ennuis en tenant ces propos, mais il est assurément raisonnable qu'une nouvelle commission, quelle qu'elle soit, comemnce à zéro. Ce n'est pas de l'ingérence politique. Je comprends le dilemme, parce qu'ainsi on donne l'impression qu'il y a un moyen d'entrer ici et qu'une amnistie ou un examen administratif . . . n'est-ce pas ce qui se passe dans votre province? Je n'ai pas l'intention d'en discuter.

Le sénateur Hébert: Je constate que le nouveau projet de loi rendra à l'avenir la tâche un peu plus difficile à ceux qui abusaient du système parce que, si, comme vous l'avez indiqué, le processus peut être limité à trois ou quatre mois, aucun Portugais ne dépensera des milliers de dollars pour s'établir ici trois mois. C'est la clé du problème. Vous en convenez.

M. Fairweather: J'ai fait une déclaration. Je n'ai même pas eu à écrire au *Globe and Mail*. Le ministre a répondu à mes propos le lendemain à la Chambre. Comme vous, je suis aguerri. J'attendais une réponse du ministre et il l'a donnée. Il est par ailleurs intéressant de constater que personne n'a adressé de reproches.

La présidente: Je crois comprendre qu'il y a une autre séance qui commence ici à 11 heures. C'est maintenant au tour du sénateur Doyle de poser des questions.

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente. M. Fairweather, j'ai été rassuré de vous entendre parler de votre expérience dans la marine. Vous pourriez peut-être me dire comment le service maritime de la Commission réagirait si des bateaux se trouvaient en haute mer à proximité du Canada et que le ministre craignait qu'une personne à bord veuille entrer illégalement au pays. Nous ne savons pas, et d'ailleurs on ne nous l'a pas expliqué, comment l'appareil, dont vous êtes responsable, irait régler ce problème.

M. Fairweather: Cette question relève du projet de loi C-84. Faisant preuve d'une prudence inhabituelle, je vous dirai, ou vous laisserai entendre, que cette question n'a rien à voir avec mon passé dans la marine; c'est une question de chifres. Comme je crois le comprendre, environ 300 personnes sont entrées au pays par bateau et je trouve qu'il est assez étonnant que le projet de loi C-84 . . . mais, je recevrai un appel du ministre! Je suis sûr que vous avez étudié la question du projet de loi C-84, n'est-ce pas?

[*Text*]

Senator Doyle: We have never really finished with dealing with Bill C-84. I apologize for bootlegging the question.

The Chairman: Shame on you!

Mr. Fairweather: If I am a former naval person, then—

Senator Gigantés: He is Air Force.

Senator Buckwold: It is an interesting question, obviously.

Mr. Fairweather: There is no sea element in the Immigration and Refugee Board.

Senator Fairbairn: No navel division.

Mr. Fairweather: No naval division.

Senator Lewis: I have two questions, one of which, in a sense, has been dealt with. It concerned the question of the backlog, which leads to another situation. There seems to be an assumption that the vast majority of claimants for refugee status—I think you mentioned it yourself—would not meet the Geneva standard. So, on that assumption, it would appear that in the next year or two, if nothing is done about the backlog—apart from your dealing with it over the next year or two—we can look forward to there being vast hordes of refugee claimants who will be resident in Canada for a year or two, and who, during those two years, will be deported from Canada. It will be quite a shock to the public. I do not know how it will be handled, but if we have 20,000 or 30,000 who will be deported, it will lead to another problem. It is one thing for them to be deported; but if they cannot find another country to take them in, they will be coming back, under the provisions of the bill. So it looks almost looks like an exercise in futility, so far as the vast numbers are concerned. We will go to the vast expense of deporting them, and of bringing them back at our expense and resettling them in Canada. What will happen to those who come back, if they cannot find a safe country? Will they then be accepted?

Mr. Fairweather: Yes, they will.

Senator Lewis: And be treated as landed immigrants?

Mr. Fairweather: I hope you think that I have been candid here. It will take an extraordinarily strong minister in the next three or four years of any government. That is the ambivalency of Canadians that the figures tell us about. En masse, they may have feelings about "queue jumpers", then, as is so often proved in this country, another side of the Canadian nature exhibits itself and there is a hue and cry about any thought of deportation.

I will be frank. If this is to work, then somebody has to be very sure that the deportations are carried out.

I noted that there was an editorial in one of the Toronto newspapers that said there should be amnesty for these people from Turkey. That was an easy editorial to write. I could have written it myself. But it does not address the legitimate refugee claims problem of the world. That was an easy way to address the problem, but it is one many politicians have to resist.

[*Traduction*]

Le sénateur Doyle: Nous n'avons jamais vraiment fini de l'étudier. Je m'excuse d'avoir cherché à vous duper.

La présidente: C'est honteux de votre part!

M. Fairweather: Si j'ai déjà été dans la marine, alors . . .

Le sénateur Gigantès: Il est dans l'aviation.

Le sénateur Buckwold: C'est une question intéressante, de toute évidence.

M. Fairweather: Il n'y a pas de section maritime à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le sénateur Fairbairn: Pas de division de la marine.

M. Fairweather: Pas de division de la marine.

Le sénateur Lewis: J'ai deux questions à poser dont l'une a déjà été expliquée d'une certaine façon. Celle-ci concerne l'accumulation des demandes qui débouche sur un autre problème. On semble supposer que la grande majorité des demandeurs de statut de réfugié—sauf erreur, vous l'avez vous-même mentionné—ne satisfont pas aux normes de Genève. Donc, à partir de cette hypothèse, il semblerait que d'ici un an ou deux, si on ne fait rien pour réduire l'accumulation—à moins que ce soit fait d'ici un an ou deux—un grand nombre de demandeurs de statut de réfugié résideront au Canada pendant un an ou deux et feront l'objet d'une ordonnance d'expulsion au cours de cette période. L'affaire aura l'effet d'une bombe auprès du public. Je ne sais pas comment on en viendra à bout, mais si on expulse entre 20 et 30 000 personnes, nous aurons un autre problème. On peut bien décider de les renvoyer; mais si ces gens-là ne trouvent pas de pays pour les accueillir, comme le prévoit le projet de loi, ils pourront revenir ici. En somme, ce sera peut-être un exercice purement futile pour un grand nombre d'entre eux. Non seulement nous devrons faire un effort considérable pour les expulser, mais il faudra ensuite les ramener à nos frais pour les réinstaller au Canada. Qu'arrivera-t-il à ceux qui ne pourront trouver un pays sûr? Seront-ils alors acceptés?

M. Fairweather: Oui.

Le sénateur Lewis: Et considérés comme des immigrants reçus?

M. Fairweather: J'espère que vous êtes convaincue de ma franchise. D'ici trois ou quatre ans, quel que soit le gouvernement, il faudra un ministre à la poigne solide. Les Canadiens ont une attitude ambilavente qui est confirmée par les faits. D'une façon générale, nous faisons les gros yeux aux resquilleurs et par contre, comme cela est arrivé si souvent, un autre aspect de notre tempérament prend le dessus et c'est un tollé général s'il est simplement question d'expulsion.

Je serai franc avec vous. Pour que cette loi soit valable, il faudra que quelqu'un prenne les moyens pour que les ordonnances d'expulsion soient exécutées.

Un éditorialiste d'un journal de Toronto a dit qu'il devrait y avoir une amnistie générale en faveur des Turcs. C'était facile à écrire, j'aurais pu le faire moi-même. Mais cela ne règle en rien le problème des vrais réfugiés du monde entier. C'était une proposition facile, et c'est le genre d'attitude dont de nombreux politiciens doivent se garder.

[*Text*]

I would not hide this from you, senator, but, yes, if this is to work as designed, there will have to be somebody with courage to see that the deportations are carried out.

Senator Lewis: There will be a few shocks to the public of Canada.

Senator Robertson: Mr. Fairweather, my question arises from many concerns that have been expressed by witnesses who have appeared before this committee over the past few months and from concerns expressed by the members of the committee. In studying and digesting Bill C-55, with your legal interpretations, have you concerns that Bill C-55 violates the Charter or violates the International Refugee Conventions we are signatory to?

Mr. Fairweather: I do not think it violates the Geneva Convention. I said earlier that I think there will, indeed, be Charter challenges. Whether those can be resisted or not time alone will tell.

I do not think it is possible to design a statute that is perfectly hermetically sealed. If there is a Charter challenge that is successful, we will await the amendments. After all, that is what the Charter is for. The Charter, as I understand it, is to keep governments from doing extraordinary things to the citizens of a country. I do not think there are extraordinary things being done under this bill if the provisions are to be administered by a highly qualified board. But, yes, the Charter is there, and when I was a member of the House of Commons that was something I dearly sought.

Senator Robertson: However, you feel reasonably comfortable with the wording of the legislation in respect of those two areas?

Mr. Fairweather: I accepted the job and I am prepared to put in place a board and hearing procedure that will meet the highest standards of fundamental justice enunciated by the courts.

Senator Cogger: Mr. Fairweather, I take it that you are familiar with a recent judgment of the Appeal Court of Manitoba?

Mr. Fairweather: No.

Senator Cogger: Was it not the Appeal Court of Manitoba that had a few things to say about people acting in a quasi-judicial capacity, those given short-term appointments, and so forth?

Mr. Fairweather: I have not read the Manitoba decision. I certainly read the Federal Court decision on Sethi. With great respect to Senator Spivak, I would not have recently looked to the Appeal Court of Manitoba for leadership in terms of human rights issues. For that, you would want to look at the Supreme Court of Canada, which has been setting a world standard in that regard.

Senator Cogger: Would you care to comment on the judgment as it might affect the proposed board, and more particularly, the non-permanent members?

Mr. Fairweather: As I was saying, Sethi presumably will have to be appealed. I think there is a good chance for a suc-

[*Traduction*]

Je vous le répète encore, pour que cette loi soit applicable, il faudra que quelqu'un ait le courage de faire exécuter les ordonnances d'expulsion.

La sénateur Lewis: Il y aura sûrement des remous dans le grand public.

Le sénatrice Robertson: Monsieur Fairweather, ma question fait suite aux nombreuses inquiétudes que des témoins nous ont exprimées depuis quelques mois et aussi aux préoccupations de quelques-uns d'entre nous. En examinant et en disséquant le projet de loi C-55, vous êtes-vous demandé si cette loi violait la Charte ou encore la Convention internationale relative aux réfugiés dont nous sommes signataires?

M. Fairweather: Je ne pense pas qu'il il ville la Convention de Genève. J'ai dit tout à l'heure qu'il y aura sans doute des contestations fondées sur la Charte. Nous verrons bien alors si ces contestations seront reçues.

Je ne pense pas qu'il soit possible de concevoir une loi qui soit parfaitement étanche. Si une contestation fondée sur la Charte est admise, il faudra procéder à des amendements. Après tout, c'est la raison d'être de la Charte. L'objet de celle-ci, je pense, est d'empêcher les gouvernements d'imposer des choses extravagantes aux citoyens. Je ne pense pas que le projet de loi à l'étude impose des choses extravagantes si ses dispositions sont appliquées par un organisme très compétent. Mais oui, la Charte existe, et c'est une chose que j'ai voulue intensément quand j'étais député aux Communes.

Le sénateur Robertson: Pourtant, vous semblez assez d'accord avec les dispositions de la loi sur ces deux aspects.

M. Fairweather: J'ai accepté la tâche et je suis prêt à mettre en place une commission et une procédure d'audience qui seront conformes aux normes élevées de justice fondamentale telles que définies par les tribunaux.

Le sénateur Cogger: Monsieur Fairweather, je crois que vous connaissez fort bien un jugement rendu récemment par la Cour d'appel du Manitoba?

M. Fairweather: Non.

Le sénateur Cogger: N'est-ce pas ce tribunal qui a fait certains commentaires au sujet des personnes qui exercent une compétence parajudiciaire, de celles qui sont nommées pour de brèves périodes, etc.?

M. Fairweather: Je n'ai pas pris connaissance de cette décision. Par contre, j'ai lu la décision de la Cour fédérale dans l'affaire Sethi. En toute déférence pour la sénatrice Spivak, je ne me serais pas adressé à la Cour d'appel du Manitoba pour obtenir son avis sur des questions de droits de la personne. Dans ce domaine, c'est la Cour suprême du Canada qui a le dernier mot, ayant déjà établi une norme internationale à cet égard.

Le sénateur Cogger: Que pensez-vouos de cet aspect de la décision qui pourrait affecter la future commission et plus particulièrement les membres non permanents?

M. Fairweather: Comme je le disais, il faudra sans doute que l'affaire Sethi soit portée en appel. Je pense qu'elle aurait

[*Text*]

cessful appeal because it goes right across the board. Our legal adviser suggested that the court overlooked the doctrine of necessity.

There is a wonderful judgment by a late, great Ontario judge, Bert MacKinnon, who came from just down the road. He was deciding a case relating to Justices of the Peace of Ontario and their impartiality. He gave us a sane decision. He said that we have to live in the world and that we cannot be insulated. It makes me very unhappy to think that a person would tailor a decision on the basis of whether or not that person was going to be reappointed. That applies to any Governor in Council appointment. It is saying something, in a way, Senator Cogger, about our own integrity. People will ask if Fairweather at the Human Rights Commission is making decisions in favour of the government simply because his appointment will terminate in 12 months time?

Senator Cogger: I agree with what you are saying, Mr. Fairweather, but it is a fact of life that we will have to live with those judgments until they are reversed.

Mr. Fairweather: May I say, senator, that 85 per cent of the matters before the Immigration Appeal Board have been adjourned because of that decision. I do not know whether they are on retraining programs, or what, but they are a very disillusioned group of Canadians.

The Chairman: Mr. Fairweather, could you give us the name of that case?

Mr. Fairweather: That is a decision rendered by Mr. Justice Bert MacKinnon. I will look it up for you. I like Justice MacKinnon's style of saying that one can reach a point of paranoia and not believe anybody. Everybody is always looking around the corner.

Senator Buckwold: You indicated, Mr. Fairweather, that the legislation should work if it is fairly administered by a highly qualified board. We have also heard that you are doubling the size of the board, if only temporarily.

Mr. Fairweather: The bill does that.

Senator Buckwold: Why do we need a new bill? Could we not achieve the same by this fairly administered by a highly qualified board, double in size, in order to speed things up, and a board that has administrative rules and regulations that would move things along as we would like to see them?

What are the significant achievements that make this such an important piece of legislation that we could not achieve now?

Mr. Fairweather: A decision of the Supreme Court of Canada, *Singh v. The Minister of Employment and Immigration* said that administrative convenience was no excuse to deny a person the elements of fundamental justice. That was Madam Justice Bertha Wilson.

Bill C-55 is the government's attempt to answer the criticism of the Supreme Court of Canada, and it is a most interesting one, because three judges used the Charter and three used the Bill of Rights. A certain Canadian must be dancing in

[*Traduction*]

de bonnes chances d'être accueillie parce qu'elle a une portée générale. Notre conseiller juridique soutient que le tribunal n'a pas tenu compte du principe de nécessité.

Il me vient à l'esprit justement un jugement mémorable rendu par feu le juge Bert MacKinnon, un juge bien connu en Ontario. Il avait à trancher un cas concernant l'impartialité des juges de paix en Ontario. Sa décision a été très sage. Il a dit que nous ne pouvions vivre en isolement du reste du monde. J'ai peine à croire que quelqu'un puisse prendre une décision en se demandant si, oui ou non, son mandat sera reconduit. Cela vaut pour toute personne nommée par le gouverneur en conseil. D'une certaine façon, sénateur Cogger, cela touche notre intégrité. On pourra se demander si Fairweather, à la tête de la Commission des droits de la personne, rend des décisions en faveur du gouvernement simplement parce que son mandat expire dans douze mois?

Le sénateur Cogger: Je comprends votre point de vue monsieur Fairweather, mais il reste qu'il nous faudra accepter et subir ces décisions jusqu'à ce qu'elles soient révoquées.

M. Fairweather: Puis-je vous rappeler, sénateur, que 85 p. 100 des cas soumis à la Commission d'appel de l'immigration ont été suspendus par suite de cette décision. Je ne sais pas s'ils participent à des programmes de recyclage ou autres, mais je connais un groupe de Canadiens qui sont fort déçus.

La présidente: Monsieur Fairweather, pouvez-vous nous donner la référence?

M. Fairweather: C'est une décision rendue par le juge Bert MacKinnon. Je vais chercher la référence. J'aime bien la façon de dire du juge MacKinnon pour qui quelqu'un peut devenir paranoïaque au point de ne croire personne. Il y a toujours quelqu'un qui guette ces gens-là.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Fairweather, vous avez dit que la loi serait valable à condition d'être appliquée équitablement par un organisme très compétent. Nous avons appris également que nous étiez en train de doubler le nombre de membres de la Commission, ne serait-ce que temporairement.

M. Fairweather: C'est ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi fait-il adopter un nouveau projet de loi? Ne pourrions nous pas en arriver au même point si la loi était appliquée équitablement par une commission très compétente, si celle-ci doublait ses membres pour accélérer les choses, si la Commission prenait les moyens pour que les choses ne passent comme nous le souhaitons?

Quels sont ces objectifs si importants que nous ne pouvons atteindre et qui nécessitent un projet de loi d'une telle envergure?

M. Fairweather: Selon une décision rendue par la Cour suprême du Canada l'affaire Singh c. le ministre de l'Immigration, la nécessité administrative n'est pas une excuse pour refuser à une personne l'essentiel de la justice fondamentale. Telle est l'avis de M^me^ la juge Bertha Wilson.

Le projet de loi C-55 est une tentative pour répondre aux critiques de la Cour suprême du Canada et cette réponse est importante, car trois juges ont invoqué la Charte et trois autres la Déclaration des droits. Je connais un certain personnage qui

[*Text*]

heaven, or wherever he is, because it was only after the Charter that the Bill of Rights seemed to have come to the attention of the courts.

Senator Buckwold: I will leave it at that, I think.

Mr. Fairweather: As to the efficacy of the attempt, senator, that is your business.

The Chairman: I would like to say, just for the record, that I do not recall any but one witness who did not say that there was a great deal of good in Bill C-55 and that it would be far better than the present system. That was the basic view, even though there was a lot of criticism of particular provisions. I think the general consensus of the witnesses was that the present system had to be improved dramatically.

Mr. Fairweather: It is my hope, Madam Chairman, that once whatever the Senate and Parliament want to do has been decided, there will then be an international initiative on the part of our country. Neither Bill C-55 nor anything under existing law will be able to deal with the extraordinary number of people involved in migration, which is one of the phenomena of the latter part of this century which will probably continue into the next. The Convention adopted in Geneva as a result of World War II deals with a situation that existed 45 years ago. We must, as a nation, be part of an international consortium in order to deal with the migration challenges of the next few decades. That, however, is your job.

The Chairman: Mr. Fairweather, on behalf of all members of the committee, I want to thank you and your colleagues for appearing before us on such short notice. We are very grateful to you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

doit être aux anges, car ce n'est que depuis la Charte que les tribunaux semblent avoir découvert la Déclaration des droits.

Le sénateur Buckwold: Je vais en rester là pour l'instant.

M. Fairweather: Quant aux résultats de la tentative, sénateurs, c'est votre affaire.

La présidente: Je tiens à vous signaler que rares ont été les témoins—à l'exception d'un seul peut-être—qui n'aient pas dit beaucoup de bien au sujet du C-55, indiquant que ce qu'il propose serait mieux que le système actuel. Cela résumait leur attitude, même s'ils s'attaquaient vigoureusement à certaines dispositions. D'une façon générale, les témoins ont été d'accord pour reconnaître que le système actuel laisse beaucoup à désirer.

M. Fairweather: Madame la présidente, une fois que le Sénat et le Parlement auront pris leur décision, j'espère que notre pays entreprendra des initiatives sur le plan international. Ce n'est pas le projet de loi C-55 ni la loi actuelle qui pourront résoudre tous les problèmes causés par le phénomène extraordinaire des migrations qui a caractérisé la deuxième partie du 20e siècle et qui n'a fini de se manifester. La Convention adoptée à Genève à la suite de la Deuxième Guerre mondiale, concernait la situation d'il y a 45 ans. Le Canada doit se concerter avec d'autres pays pour tenter, au cours des prochaines années, de faire face aux problèmes que soulèvent les migrations. C'est la tâche qui nous attend.

La présidente: Monsieur Fairweather, au nom de tous les membres du comité, je veux vous remercier vous et vos collègues, d'être venus témoigner devant nous sur un préavis aussi court. Nous vous en sommes reconnaissants.

La séance et levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Proposed Immigration and Refugee Board:

Gordon Fairweather, Chairman Designate;
Sam Laredo, Project Officer, Transition Team.

From the Immigration Appeal Board:
Elizabeth McCarten, Legal Adviser.

De la Commission proposée de l'immigration et du statut des réfugiés:

Gordon Fairweather, président désigné;
Sam Laredo, officier de projet, groupe de transition.

De la Commission d'appel de l'immigration:
Elizabeth McCarten, conseillère légale.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

J
27
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, March 29, 1988
Thursday, March 31, 1988
Tuesday, April 19, 1988 (a.m.)
Tuesday, April 19, 1988 (p.m.)

Issue No. 71

Twenty-sixth, twenty-seventh, twenty-eighth and twenty-ninth proceedings on:

Consideration of Bill C-55, "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof"

APPEARING:

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité Sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 29 mars 1988
Le jeudi 31 mars 1988
Le mardi 19 avril 1988 (a.m.)
Le mardi 19 avril 1988 (p.m.)

Fascicule nº 71

Vingt-sixième, vingt-septième, vingt-huitième et vingt-neuvième fasicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-55, «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence»

COMPARAÎT:

L'honorable Barbara McDougall, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

CANADIANA
FEB 1 1988

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen (or Frith)
Buckwold	*Murray (or Doody)
Cogger	Neiman
Cools	Ottenheimer
Doyle	Rossiter
Grafstein	Spivak
Hébert	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Spivak for that of the Honourable Tremblay. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Anderson for that of the Honourable Grafstein. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Hays for that of the Honourable Hastings. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Lewis. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Hays. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Anderson. (*March 29, 1988*)

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Grafstein. (*March 30, 1988*)

The name of the Honourable Senator Ottenheimer for that of the Honourable Robertson. (*March 30, 1988*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen (ou Frith)
Buckwold	*Murray (ou Doody)
Cogger	Neiman
Cools	Ottenheimer
Doyle	Rossiter
Grafstein	Spivak
Hébert	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Tremblay. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Hays substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Hays. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson. (*le 29 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (*le 30 mars 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Ottenheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson. (*le 30 mars 1988*)

The name of the Honourable Senator Anderson for that of the Honourable Gigantès. (*April 19, 1988*)

The name of the Honourable Senator Perrault for that of the Honourable Fairbairn. (*April 19, 1988*)

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Perrault. (*April 19, 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (*le 19 avril 1988*)

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn. (*le 19 avril 1988*)

Le nom de l'honorable sénatrice Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (*le 19 avril 1988*)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 e d'autres lois en conséquence.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 29, 1988
(95)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:05 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Hays, Hébert, Neiman, Robertson, Rossiter, Stanbury and Tremblay (14).

Other Senators present: The Honourable Senators Lewis and Spivak (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 11, 1988 resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Nurgitz, dated 11th February 1988 and the Message from the House of Commons dated 3rd February, 1988 relating to certain amendments to Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

The Committee considered draft report proposals.

The Honourable Senator Cogger moved,—That the Message received from the House of Commons be reported back to the Senate without amendment.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was resolved in the negative.

The Honourable Senator Hébert moved,—That amendment number 5 be insisted upon:

After debate, and—

The question being put on the amendment, it was resolved in the affirmative, on division.

The Honourable Senator Fairbairn moved—That amendments number 16 and 19 be adopted by the Committee:

After debate, and—

The question being put on the amendment, it was resolved in the affirmative, on division.

The Honourable Senator Buckwold moved,—That amendment number 17 be adopted.

After debate, and—

The question being put on the amendment, it was resolved in the affirmative, on division.

It was,—

Agreed, That amendment 18 appear only as an observation in the textual part of the report and not as an amendment.

It was,—

Agreed, That the wording used to indicate the government members' non-support of the majority's wishes with respect to

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 MARS 1988
(95)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos à 9 h 05 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénatrice John Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Hays, Hébert, Neiman, Robertson, Rossiter, Stanbury et Tremblay. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lewis et Spivak. (2)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 février 1988, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, en date du 11 février 1988 et du message de la Chambre des communes en date du 3 février 1988 au sujet de certains amendements au projet de loi C-84, Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le Comité examine les propositions contenues dans le rapport provisoire.

L'honorable sénateur Cogger propose—Que le message reçu de la Chambre des communes soit envoyé au Sénat sans amendement.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée.

L'honorable sénateur Hébert propose—Que l'amendement nº 5 soit repris de nouveau.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénatrice Fairbairn propose—Que les amendements nºs 16 et 19 soient adoptés.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Buckwold propose—Que l'amendement nº 17 soit adopté.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'amendement nº 18 ne figure qu'à titre d'observations dans le texte du rapport et non comme propositions d'amendement.

Il est convenu que la formule utilisée pour indiquer le non-appui des ministériels aux vœux de la majorité relativement au rapport sur la motion concernant le projet de loi C-84, soit conforme au libellé utilisé dans les rapports antérieurs.

the report on the motion dealing with C-84 conform to wording used in previous Committee reports.

It was,—

Agreed, That amendments number 9, 10, 11 and 12 appear only as observations in the textual part of the report and not as amendments.

It was,—

Agreed, That the textual part of the report be adopted subject to approval by Steering Committee.

It was,—

Agreed on division, That the amendments be adopted by the Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

At 11:22 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 31, 1988
(96)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:05 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Hastings, Hébert, Lewis, Neiman, Spivak, and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Tremblay (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The Committee discussed issues and options.

At 10:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que les amendements nos 9, 10, 11 et 12 ne figurent qu'à titre d'observations dans le texte du rapport et non comme propositions d'amendement.

Il est convenu que le texte du rapport soit adopté sous réserve de l'approbation du Comité directeur.

Il est convenu, avec dissidence, que les amendements soient adoptés par le Comité.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

A 11 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE JEUDI 31 MARS 1988
(96)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénatrice John Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Hastings, Hébert, Lewis, Neiman, Spivak et Stanbury. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Tremblay. (1)

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Le Comité aborde certaines questions et étudie des options.

À 10 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Andrew N. Johnson

Acting Clerk of the Committee

TUESDAY, APRIL 19, 1988
(97)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Grafstein, Hébert, Neiman, Spivak, Rossiter and Stanbury (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Flynn (1).

LE MARDI 19 AVRIL 1988
(97)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Grafstein, Hébert, Neiman, Spivak, Rossiter et Stanbury. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Flynn. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

At 12:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, APRIL 19, 1988
(98)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Cogger, Cools, Doyle, Grafstein, Hébert, Neiman, Spivak, Rossiter and Stanbury (11).

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

Witnesses:

From Canada Employment and Immigration Commission:

Mr. Gaétan Lussier, Deputy Minister;

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

The Minister made an opening statement, and along with the witnesses, answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee proceeded *in camera.*

At 7:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Aussi présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

À 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MARDI 19 AVRIL 1988
(98)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Cogger, Cools, Doyle, Grafstein, Hébert, Neiman, Spivak, Rossiter et Stanbury. (1)

Aussi présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: L'honorable Barbara McDougall, c.p., députée, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Témoins:

De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada:

M. Gaétan Lussier, sous-ministre;

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Le ministre fait une déclaration et, de même que les autres témoins, répond aux questions.

À 18 h 15, le Comité poursuit la réunion à huis clos.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 19, 1988

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am very happy, indeed honoured, to welcome on your behalf this afternoon the Hon. Barbara McDougall, Minister of Employment and Immigration. Mrs. McDougall, I do want to congratulate you on your recent appointment to this portfolio, and perhaps sympathize with you just slightly in that you had to take it over at such a time. We understand that you probably have been very, very busy trying to grasp not only the problems that are with the immigration part of your portfolio but with your many other duties in the employment aspect as well.

I wanted to tell you as well that all members of this committee share your concerns with regard to the problems that are obvious in the present refugee determination system. We support your objectives to improve those procedures through Bill C-55 by devising more expeditious and efficient methods of determining refugee status, but I believe you would also be concerned with preserving the humane considerations that must prevail when we are dealing with this very special category of people.

Contrary to some press reports and comments I have read and heard from time to time, I don't believe this committee has unduly delayed its consideration of Bill C-55 because we have all found the bill, as I am sure you have, to be very complex and controversial. I have to say that if, in the short time available to you, you have been able to grasp even a fraction of the implications of some of those provisions, you are a far better person than any of us. Even this morning when we were considering provisions, our legal counsel had to correct us and get us straightened out again, because sometimes they are extremely difficult to follow.

As you know, we have heard from representative groups and individuals from across Canada. I have to tell you that we did not hear from a great number of people who asked to come before us, but I think in the end we were satisfied we had heard all the concerns and all the criticisms and all the arguments that could be put with respect to various sections of the bill. As you know, our legal counsel prepared a summary of those concerns and a list of possible options that might correct some of them as suggested by the witnesses. I want to tell you that none of us here have taken so far a firm position—well, perhaps a firm but certainly not a rigid position with respect to any part of the bill.

We know that you have had an opportunity now to look through the document we sent you and we look forward to hearing your reaction to the concerns expressed in that docu-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 avril 1988.

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 heures, pour étudier le projet de loi C-55 modifiant la Loi de 1976 sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, je suis très heureuse, en fait flattée, d'accueillir en votre nom, cet après-midi, l'honorable Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Madame McDougall, permettez-moi de vous féliciter de votre nouvelle nomination et, peut-être aussi, de sympathiser quelque peu avec vous parce que vous devez assumer ce portefeuille à un tel moment. Vous êtez probablement plongé dans l'étude des problèmes qui relèvent de l'immigration tout en devant assumer vos nombeuses autres fonctions dans le domaine de l'emploi.

Je tenais à vous dire, à titre personnel ainsi qu'au nom de tous les membres du comité, que nous partageons vos préoccupations au sujet des problèmes flagrants de l'actuel régime de détermination du statut de réfugié. Nous vous appuyons dans votre volonté de l'améliorer grâce au projet de loi C-55 qui prévoit des méthodes plus rapides et plus efficaces. Vous vous souciez également de lui préserver son côté humanitaire lorsqu'il s'agit de cette catégorie très spéciale de personnes.

Contrairement à certains reportages et commentaires entendus et lus dans la presse, je ne crois pas que le comité ait indûment prolongé son examen du projet de loi C-55. Le projet de loi s'est révélé pour nous tous, comme je suis sûre que c'est votre cas, extrêmement complexe et source de beaucoup de controverse. Je dois dire que si, dans les brefs délais dont vous disposiez, vous avez réussi à saisir ne serait-ce qu'une fraction des répercussions qu'auraient certaines dispositions, vous êtes nettement supérieure à nous. Encore ce matin, lorsque nous étudions les dispositions, notre conseiller juridique a dû nous reprendre et nous ramener dans la bonne voie. J'avoue que les méandres de cette question sont parfois extrêmement difficiles à suivre.

Comme vous le savez, nous avons entendu des groupes et des personnes du Canada tout entier. Je dois vous préciser que nous n'avons pu entendre tous les témoins qui auraient voulu comparaître, mais nous sommes convaincus d'avoir pris connaissance de toutes les préoccupations, de toutes les critiques et de tous les arguments qui pouvaient être avancés au sujet des divers articles du projet de loi. Comme vous le savez, notre conseiller juridique a préparé un résumé de ces préoccupations et une liste des éventuelles solutions suggérées par les témoins. Je tiens à vous préciser que, jusqu'ici, aucun d'entre nous n'a pris de position ferme—ou plutôt, peut-être notre position est-elle ferme, mais certainement pas inflexible.

Nous savons que vous avez eu l'occasion d'examiner le document que nous vous avons fait parvenir. Il nous tarde de connaître votre réaction. Encore une fois, je vous souhaite la bien-

[*Text*]

ment. Again, welcome. We are glad to have you with us today, Minister.

The Hon. Barbara McDougall, Minister of Employment and Immigration: Thank you very much senator, and thank you for mentioning that there is an employment component to this portfolio. Despite the concentration we put on it, I certainly don't hear as much about this component as I do some of the others.

I do welcome the opportunity to speak to you today about Bill C-55, and I will be happy to respond to any questions you may have resulting from your study of this important bill.

Je n'ai pas à vous dire quels sont les problèmes cruciaux ni jusqu'à quel point ils sont complexes. Après les nombreux témoignages que vous avez entendus, vous connaissez sans doute tous les aspects de ce projet de loi.

Honourable senators, I believe that, as your chairperson has said, we all share a deep concern for the plight of refugees. We know that there are some 13 million refugees in the world today, and we are keenly aware of the need to implement a new system for refugee determination that is both fair and effective.

And let there be no mistake about our ultimate objectives. This government is firmly committed to a policy of expanding immigration. We know, as you do, that immigrants bring new vitality and they create jobs and they provide an essential stimulus to population growth. But those are not the only reasons. Throughout our history, immigrants have added new dimensions to our Canadian culture and to our Canadian personality in a way that has been very positive.

This commitment to immigration in recent years has produced encouraging results. Immigration has grown from some 84,000 persons in 1984 to over 125,000 in 1987. That is an increase of more than 50 per cent in three years, and I can assure you that our commitment to further growth in immigration is stronger than ever.

We are also deeply committed to helping refugees and displaced persons. Canada has a long and honourable tradition of humanitarian assistance. Since the Second World War more than half a million refugees have found new homes in Canada. In recent years, Canada's record of aid to refugees has been second to none in terms of how many we have brought to Canada through our various programs.

In 1987, over 23,000 people immigrated to Canada through our refugee and humanitarian programs. This figure includes more than 12,000 government-sponsored refugees from all parts of the world. It also includes some 7,000 refugees who were sponsored by private groups and individuals. I am very happy to note that the commitment from private groups is not only continuing but is, in fact, broadening.

À ce nombre de réfugiés admis dans le cadre de nos programmes ordinaires, il faut ajouter près de 3,000 personnes qui ont obtenu le droit d'établissement aux termes de divers programmes spéciaux visant à secourir les victimes de désordres civils dans leur pays d'origine. Il existe actuellement de tels

[*Traduction*]

venue. Nous sommes heureux de vous compter parmi nous aujourd'hui, madame le ministre.

L'honorable Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration: Je vous remercie beaucoup, madame la sénatrice, plus particulièrement d'avoir rappelé que je m'occupe aussi de l'emploi. Malgré tous les efforts que nous consacrons à cette composante du ministère, je n'en entends certainement pas parler autant que de certaines autres.

Je suis heureuse de l'occasion qui m'est donnée de comparaître ici, aujourd'hui, au sujet du projet de loi C-55 et de répondre aux questions que pourraient susciter chez vous l'étude de cet important projet de loi.

I do not have to tell you what the crucial problems are or how complex they are. After all the testimony you have heard, you must be familiar with every aspect of this bill.

Honorables sénateurs, je crois que, comme le disait votre présidente, nous sommes tous préoccupés par le triste sort des réfugiés. Nous savons qu'il y a quelque 13 millions de réfugiés dans le monde actuellement, et nous sommes vivement conscients de la nécessité de mettre en place un nouveau régime de détermination de leur statut qui soit à la fois juste et efficace.

Qu'on ne fasse pas erreur sur nos objectifs ultimes. Le présent gouvernement maintient sa promesse d'ouvrir la porte aux immigrants. Tout comme vous, nous savons que l'immigration injecte un sang nouveau, qu'elle crée de l'emploi et qu'elle constitue un apport essentiel à la croissance démographique. Cependant, ce ne sont pas là les seules raisons. Tout au long de notre histoire, les immigrants ont ajouté de nouvelles dimensions à notre culture et à notre caractère national.

La volonté de favoriser l'immigration depuis quelques années a produit des résultats encourageants. De fait, l'immigration est passée de quelque 84 000 personnes en 1984 à plus de 125 000 en 1987, soit une croissance de plus de 50 p. 100 en trois ans. Je puis par ailleurs vous assurer que la détermination du gouvernement à cet égard n'a pas flanché.

Nous nous sommes également fermement engagés à aider les réfugiés et les personnes déplacées. Le Canada est bien connu pour son aide humanitaire. Depuis la Seconde Guerre mondiale, plus d'un demi-million de personnes ont trouvé refuge au Canada. Aucun autre pays n'a surpassé le Canada, ces quelques dernières années, en termes d'admissions de réfugiés dans le cadre de nos divers programmes.

Ainsi, en 1987, plus de 23 000 personnes étaient autorisées à immigrer au Canada dans le cadre des programmes de réfugiés et d'admission pour des raisons d'ordre humanitaire. Ce chiffre comprend plus de 12 000 réfugiés venus de toutes les régions du monde et parrainés par le gouvernement. Il inclut également quelque 7 000 réfugiés pour lesquels des groupes privés et des particuliers se sont portés répondants. Je suis très heureuse de noter que la participation des groupes privés se maintient, voire qu'elle s'intensifie.

In addition to those refugees admitted under our regular programmes, almost 3,000 persons were allowed to settle in Canada under various special programmes designed to aid victims of civil disorder in their countries of origin. At present,

[*Text*]

programmes spéciaux pour l'Iran, le Liban, le Sri Lanka, le Guatemala et le Salvador.

As a result, there is general agreement that Canada's refugee programs are presently among the most generous in the world. Our efforts on behalf of refugees were recognized in 1986 when the people of Canada were awarded the prestigious "Nansen Medal" by the United Nations High Commissioner for Refugees.

Honourable senators, the new refugee determination system embodied in Bill C-55 is firmly rooted in this humanitarian tradition. It will permit a rapid response to genuine refugees in need of Canada's assistance. It will also permit the speedy removal of those persons who are not found to be in need of our protection.

In the past, unscrupulous consultants have encouraged many thousands of migrants to enter Canada illegally and to make false claims to refugee status. These people simply wished to start a new life in Canada and to provide new opportunities for their families. But the consequences have been disastrous.

Genuine refugees have faced delay and uncertainty because of this wholesale abuse of the existing system. In 1980, some 1,6000 refugee claims were made within Canada. By 1987, the number had risen to well over 26,000. And, on average, two out of every three claims were not found to be genuine. For this reason, senators, it is essential that we move quickly to implement Bill C-55. This bill was introduced almost a year ago and it was referred to the Senate some six months ago. It has been extensively amended, and it is urgently required.

The new system embodied in Bill C-55 will remain one of the most generous in the world. It represents a vast improvement over the existing process:

> Under the proposed system, the new Refugee Board will be an independent and expert decision-making body.
>
> Every person making a claim to Canada's protection will be seen by a member of the new Refugee Board.
>
> Split decisions at the initial hearing will be decided in favour of the claimant. In other words, it will take only one person to keep someone in the process and it will take two to get them out of the process. And all claimants will have legal counsel at the initial hearing.
>
> For arguable claims, an oral hearing will take place in a non-adversarial setting. Again, split decisions will be decided in favour of the claimant.
>
> To ensure quality of decisions, Refugee Board members will receive special training and have access to a new documentation centre.
>
> All claimants who receive negative decisions will have the right to appeal by leave to the Federal Court on grounds of law or jurisdiction. Persons found to be refugees will have a clear right to apply for permanent

[*Traduction*]

there are special programmes for Iran, Lebanon, Sri Lanka, Guatemala and El Salvador.

En conséquence, il est généralement admis que les programmes canadiens d'aide aux réfugiés comptent parmi les plus généreux au monde. Les efforts faits pour leur venir en aide ont été reconnus, en 1986, lorsque le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a remis au peuple canadien la prestigieuse médaille Nansen.

Honorables sénateurs, le nouveau régime de reconnaissance du statut de réfugié décrit dans le projet de loi C-55 s'inscrit dans le plus pur respect de cette tradition humanitaire. Il permettra de venir rapidement en aide aux véritables réfugiés. Il permettra également d'éliminer au départ les demandes de personnes n'ayant pas vraiment besoin de protection.

Par le passé, des consultants sans scrupule ont encouragé des milliers de migrants à entrer illégalement au Canada et à revendiquer faussement le statut de réfugié. Or, ceux-ci rêvent simplement de se faire une nouvelle vie au Canada et d'améliorer le sort de leur famille. Cependant, les conséquences ont été désastreuses.

À cause de ces abus généralisés, de véritables réfugiés ont dû attendre et vivre dans l'incertitude. En 1980, le Canada a reçu quelque 1 600 demandes de statut de réfugié. En 1987, ce nombre dépassait nettement 26 000. En moyenne, deux demandes sur trois étaient sans fondement. C'est pourquoi, sénateurs, il importe que le projet de loi C-55 entre en vigueur dans les plus brefs délais. Déposé depuis plus d'un an, il a été transmis au Sénat il y a environ 6 mois. Modifié en profondeur, il ne peut plus attendre.

Le nouveau régime demeure l'un des plus généreux au monde. Il représente une nette amélioration par rapport au régime existant:

> Ainsi, la nouvelle commission du statut de réfugié sera un organe de décision indépendant, composé d'experts.
>
> Chaque personne réclamant la protection du Canada sera interviewée par un membre de la nouvelle commission.
>
> En cas de divergence d'opinions lors de l'audition initiale, la décision penchera en faveur du demandeur. En d'autres mots, une seule voix favorable permettra d'accéder à la requête alors qu'il en faudra deux contre pour rejeter la demande. Par ailleurs, tous les demandeurs bénéficient des services d'un conseiller juridique dès la première audition.
>
> Dans le cas de requêtes contestables, l'audition se fera de vive voix, sans procédure contradictoire. Encore une fois, s'il y a divergence d'opinions, la décision penchera en faveur du requérant.
>
> Afin de garantir la qualité des décisions, les membres de la commission recevront une formation spéciale et pourront se prévaloir des services d'un nouveau centre de documentation.
>
> Tous les requérants dont la demande est rejetée pourront en appeler sur autorisation de la Cour fédérale lorsque des points de droit ou de compétence sont en cause. Les personnes admises comme réfugié auront le droit bien

[*Text*]

residence, thereby reducing the waiting period for family reunification.

Work permits and student authorizations will be available to claimants at an early stage of the process.

Taken together, honourable senators, these features provide more substantial safeguards than those available to refugee claimants in any other country. These safeguards, however, have not been achieved at the expense of effectiveness. Bill C-55 provides a streamlined claims process, and its initial hearing protects the system against misuse by economic migrants, persons who already have protection in another country, or whose claims as Convention refugees are patently unfounded.

Mesdames et messieurs les sénateurs, j'estime que nous sommes parvenus à un équilibre judicieux entre l'équité et l'efficacité, deux aspects que nous ne pouvons ignorer. En outre, le fait que ce projet de loi ait été déposé en mai dernier témoigne de la volonté du gouvernement de montrer qu'il est disposé à veiller à ce que les améliorations nécessaires soient apportées afin de préserver les sauvergardes de toute erreur.

As a result of the committee hearings in the other House, more than thirty amendments were made to this bill:

Counsel provided at the expense of the government will have to be a lawyer.

The bill now defines the protection that must be guaranteed—that is, protection from return to a country in which he or she faces persecution— before a claimant can be returned to a third country.

It is now clearer that the personal circumstances of the claimant may be part of the consideration of whether there is a credible basis for the claim.

Refugee Board members will be obliged to provide reasons for their decisions.

The convention Refugee Determination Division will have "sole and exclusive" jurisdiction with respect to refugee determination in Canada.

Refugee claimants will be protected from prosecution for failure to possess visas and passports.

Il s'agit là d'importantes modifications. Tout autre changement risque de compromettre l'équilibre fragile entre l'équité et l'efficacité, qui constitue la caractéristique fondamentale du nouveau processus.

Honourable senators, it is critically important that you pass this legislation as soon as possible. There is now a backlog of over 50,000 refugee claims, and new arrivals are streaming in by the thousands every month.

Canadians have shown over and over again that they are prepared to deal generously with genuine refugees, but they are understandably reluctant to condone wrongdoing and they cannot understand why Parliament has been so slow to remedy this obvious injustice.

[*Traduction*]

défini de demander le statut de résident permanent, de sorte qu'elles n'auront pas à attendre aussi longtemps pour être réunifiées avec leur famille.

Les permis de travail et permis de séjour pour étudiants seront délivrés beaucoup plus tôt.

En somme honorables sénateurs, le projet de loi offre des garanties bien plus concrètes au requréront que celles dont il bénéficie ailleurs dans le monde. Ces garanties, toutefois, ne doivent pas nuire à l'efficacité. Le projet de loi C-55 prévoit un processus simplifié de présentation des demandes. Par contre, la première audition protège le régime contre les abus de personnes désirant immigrer pour des raisons économiques, bénéficiant déjà d'une protection ailleurs et dont les revendications du statut de réfugié au sens de la Convention sont de toute évidence sans fondement.

Honourable senators, I believe we have succeeded in striking a judicious balance between equity and effectiveness, two concerns we cannot ignore. Furthermore, the fact that this bill was tabled last May reflects the government's will to show it is prepared to ensure that the necessary improvements are made to keep the safeguards error-free.

A la suite de ses audiences, le comité de l'autre Chambre a apporté plus de trente modifications:

Le conseiller fourni aux frais de l'État est un avocat.

Le projet de loi définit maintenant la protection qui doit être garantie, c'est-à-dire la protection contre le renvoi dans un pays dans lequel la personne serait persécutée, avant que puisse être retourné un requérant dans un tiers pays.

Il est dorénavant précisé que la situation personnelle du requérant peut être prise en compte pour déterminer si sa demande est fondée.

Les membres de la commission devront expliquer leur décision.

La Section du statut de réfugié au sens de la Convention sera la seule à pouvoir reconnaître le statut de réfugié au Canada.

Les personnes réclamant le statut de réfugié ne pourront être poursuivies pour non-possession de visa et de passeport.

These are important amendments. Any further changes may compromise the delicate balance between equity and effectiveness, which is the fundamental characteristic of the new process.

Honorables sénateurs, il est absolument essentiel que cette loi soit adoptée au plus tôt. Nous avons déjà plus de 50 000 demandes de statut de réfugié en attente, et de nouvelles demandes arrivent par milliers chaque mois.

Les Canadiens ont maintes fois prouvé qu'ils étaient prêts à se montrer généreux à l'égard des véritables réfugiés, mais ils hésitent—réaction fort compréhensible—à sanctionner les abus et ils ne comprennent pas pourquoi le Parlement a été si lent à réagir à une injustice aussi patente.

[*Text*]

We must not permit Canadians to lose sight of the humanitarian objectives that we are striving to achieve. We must not allow the misuse of the refugee claims process to jeopardize public support for Canada's immigration and refugee programs. And we must not delay any further the passage of the government's legislative reforms.

The situation will not improve in the months ahead unless you allow the refugee bills to become law. You have reported for the second time on Bill C-84 and I hope that you will soon report on Bill C-55. While there are two bills, we are dealing with one important issue: the effective protection of refugees and the end to abuse. I will look at what you have proposed on Bill C-84 and what you will propose on Bill C-55 in that context.

Honourable senators, the two bills are complementary. Bill C-55 is a reform of the refugee determination process while Bill C-84 enhances the penalties for deterring abuse. Together these bills will clear away our current log jams and enable us to focus on the most important objective, which is the protection of genuine refugees.

The Chairman: Thank you, Minister. Senator Grafstein.

Senator Grafstein: First of all I want to congratulate you, Minister and, as the chairman did, congratulate you on the one hand and commiserate with you on the other hand because you have been left a ministry in a terrible state. We on this side in the Senate are very optimistic that you will bring the same energies and fairness and skills to bear on this portfolio that you have to your other duties. That will be good for us, it will be good for you and it will be good for the people of Canada.

I would like to get to some of the specifics with respect to Bill C-55. I think I can start by saying we on this side—as I think all members of the Senate do, share your goals, which are to protect genuine refugees, to put a humanitarian face and reality on our policies in this country and to make a system that is fair and effective. Those are the statements that you and your predecessor have talked about, and I think these are the goals that we share. I don't think we are talking so much about goals but really as to how we can collectively introduce legislative means to effect those goals.

Some of the provisions in the bill have been of concern to the witnessses who have come before our committee. These have been with respect to breaches of the Charter. I would like to start with Section 48, which deals with a return to a country, a safe country. Those words have been deleted from the bill. Notwithstanding that, our witnesses, over and over again, have said to us that this provision, which doesn't really secure the safe return of people who have made claims here, may contravene section 7 of the Charter.

Have your or your officials given any through as to whether or not you are satisfied that the screening mechanism and then the return mechanism will secure the safety of those individuals?

[*Traduction*]

Il ne faudrait pas que les Canadiens perdent de vue les objectifs humanitaires visés. Nous ne pouvons permettre que les abus du statut de réfugié sapent l'appui public dont bénéficient les programmes destinés à venir en aide aux immigrants et aux réfugiés. Enfin, nous ne pouvons retarder davantage l'adoption des réformes législatives du gouvernement.

La situation ne s'améliorera pas au cours des prochains mois, si vous empêchez les projets de loi concernant les réfugiés de prendre effet. Vous avez rendu compte pour la deuxième fois du projet de loi C-84, et j'espère qu'il en sera de même sous peu du projet de loi C-55. En dépit de l'existence de deux projets de loi, nous traitons d'une seule et même question importante: la protection efficace des réfugiés et l'élimination des abus. C'est dans cette optique que j'examinerai ce que vous avez proposé au sujet du projet de loi C-84 et ce que vous proposerez au sujet du projet de loi C-55.

Honorables sénateurs, les deux projets se complètent. Le projet de loi C-55 est une réforme du régime de reconnaissance du statut de réfugié tandis que l'autre accroît les peines prévues afin de décourager les abus. Les deux projets de loi réunis mettront fin aux retards actuels et nous permettront de nous consacrer à l'objectif le plus important, la protection des véritables réfugiés.

La présidente: Madame le ministre, je vous remercie. Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Avant tout, je tiens à vous féliciter, madame le ministre, et comme la présidente, je compatis à l'état du portefeuille qui vous échoue. Nous, du Sénat, avons bon espoir que vous assumerez ce portefeuille avec la même énergie, le même sens d'équité et les mêmes talents que vous ont si bien servie dans vos autres fonctions. Voilà qui est de bon augure pour nous, pour vous et pour le peuple du Canada.

J'aimerais approfondir certains points du projet de loi C-55. Pour commencer, je crois pouvoir affirmer que nous, de ce côté-ci, partageons, comme tous les membres du Sénat, vos objectifs qui sont de protéger les véritables réfugiés, de donner un visage concret et humanitaire à notre politique et de rendre le régime équitable et efficace. Ces déclarations que vous et votre prédécesseur avez faites sont, à mon sens, des buts que nous partageons. Cependant, je ne crois pas que ce soit la question tant des buts qui fasse problème que de la façon dont nous pouvons collectivement nous doter des moyens législatifs de les réaliser.

Les témoins qui ont comparu devant notre comité ont exprimé des préoccupations au sujet de certaines dispositions du projet de loi, notamment en ce qui concerne d'éventuelles violations de la Charte. J'aimerais commencer par l'article 48, qui traite du retour dans un pays sûr. Ces mots ont été radiés du projet de loi. Quoi qu'il en soit, nos témoins nous ont répété mille fois que cette disposition, qui ne garantit pas vraiment le retour en toute sécurité des gens qui ont présenté des demandes ici, pourrait être contraire à l'article 7 de la Charte.

Vous ou vos collaborateurs, vous êtes-vous interrogés sur la garantie de sécurité qu'offrent les dispositions relatives à l'examen préliminaire au refoulement?

[*Text*]

Mrs. McDougall: Thank you for the question. It is always nice to hear from my constituents. Yes, this is something that we have considered quite carefully. First of all, we will be talking about a relatively short list of safe countries. We will be looking at it very carefully in terms of what the record is of safe third countries and what their own record is in terms of dealing with refugees within their own society. Our expectation is that the list will be a short one, and the list will be determined by Governor in Council and will be reviewed on a regular basis. It will not be written down once and forgotten about. I would expect that we would be watching any changes, for example, in how other countries deal with refugees so that we are in a position to always know that this is secure.

Some of those criteria will include a country's record of compliance with Article 33 of the UN Convention, either universally or with respect to a specified class of persons. Other criteria will include the country's human rights record in a broader way, it's records on non-refoulement and other information that comes from reputable sources from within that country, and I would put our own NGO's in that category as people who frequently have information that we should be aware of. There will be consultations not only with External Affairs but with the Refugee Board and other interested parties. I would expect that to be a fairly open consultation process and that we would keep the list pretty short.

Senator Grafstein: I turn to another topic, Minister, and that is, again sharing your goals, the concern expressed by the Federal Court. Our witnesses again, with respect to the removal of the members of the new board, expressed concern. An argument that has been made about the new board is that it appears to be unfair; not only does it appear to be unfair but because of the process of removing those members of the board in the legislation itself the Federal Court has said—and I understand the government is appealing this decision—that these quasi-judicial figures are now in a position of bias and, in fact, their decisions can be challenged. So what has happened is that the legislation has clogged the system or raised greater uncertainty within the system.

With respect to this method of transition from one regime to another regime, we don't quarrel with the government's power to change regimes. The only major question we have, which the Federal Court has emphasized, is that it is now not only unfair to the people who are sitting there as appointees but, as I say, it also unsettles and puts into jeopardy cases that come before these people. It isn't, in our view, either constitutionally or legally fair to do this.

Could you give us some views about how this situation could be improved so that we could meet the proper objections of the people who come before it as well as those people who are affected. I think it is a bad signal to anyone, Minister, who chooses to join the government for a short period of time, be it five years or ten years, and then finds that he or she can be turfed out of office without any notice or without any reasonable period. So it raises a lot of serious questions from a policy

[*Traduction*]

Mme McDougall: Je vous remercie d'avoir posé la question. Il est toujours bon d'avoir des nouvelles de ses commettants. Oui, nous avons longuement pesé cette question. Tout d'abord, la liste des pays sûrs sera relativement courte. Nous les examinerons très soigneusement afin de déterminer quels pays sont réellement sûrs et comment leur société a jusqu'ici traité les réfugiés. Nous nous attendons à ce que la liste soit courte. Par ailleurs, elle sera établie par le gouverneur en conseil et révisée périodiquement. Il ne s'agit pas d'une liste quelconque établie puis vite oubliée. Je m'attendrais à ce que tout fait nouveau soit noté, par exemple, la façon dont d'autres pays traitent leurs réfugiés, de sorte que nous sachions toujours si le pays est sûr.

Certains critères comprendront un examen de la façon dont le pays s'est conformé à l'article 33 de la Convention des Nations Unies, que ce soit universellement ou par rapport à une catégorie précise de personnes. Les critères porteront également sur le respect plus général des droits de la personne, le non-refoulement et d'autres renseignements provenant de sources intérieures fiables. J'incluerais dans ces sources nos propres organismes non gouvernementaux car ils disposent fréquemment de renseignements qui nous intéressent. Des consultations auront lieu non seulement avec les Affaires extérieures mais aussi avec le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, avec la Commission du statut de réfugié et d'autres intéressés. Je m'attends à ce que le processus de consultation soit assez ouvert, de sorte que la liste devrait demeurer assez brève.

Le sénateur Grafstein: Pour passer à un autre sujet, madame le ministre, et encore une fois nous partageons vos buts à cet égard, la Cour fédérale a exprimé certaines préoccupations. A cet égard, nos témoins se sont dits inquiets de la révocation de membres de la nouvelles commission. On prétend, entre autres, que cette pratique semblerait injuste; non seulement en donne-t-elle l'apparence mais, en raison du processus prévu dans la loi même pour le faire, la Cour fédérale a statué—et je crois comprendre que le gouvernement en appelle—que ces figures de pouvoir quasi-judiciaires manquent d'impartialité, en fait, que leurs décisions peuvent être contestées. Résultat, le régime se trouve entravé, du moins entaché d'une plus grande incertitude.

Le gouvernement est tout à fait libre de changer le régime, nous le reconnaissons. Par contre, ainsi que l'a fait valoir la Cour fédérale, le nouveau régime est non seulement inéquitable pour les gens qui y sont nommés, mais aussi, comme je l'ai dit, il teinte de partisanerie les décisions et met en doute l'impartialité des membres de la commission. De telles conséquences ne sont pas justifiées, que ce soit sur les plans constitutionnel ou juridique.

J'aimerais savoir comment vous pensez pouvoir améliorer cette situation de manière à répondre aux objections valables des gens qui ont comparus ici, ainsi que de ceux qui sont touchés. A mon avis, on part du mauvais pied, madame le ministre, quand on annonce après coup à quelqu'un qui entre au service de l'État pour un certain temps, que ce soit pour cinq ou pour dix ans, qu'il ou elle peut être mis à la porte sans préavis ou sans période de grâce raisonnable. Tant en termes de principe que dans l'optique du réfugié, le fait soulève de sérieuses

[*Text*]

standpoint and also from a refugee standpoint. It troubles us. The evidence on this change has been very strong.

Mrs. McDougall: Well, first of all the phrase that was used was "the appearance of bias" and not actual bias. There is quite a difference and I just want to make sure we use the right words. It is a little difficult to comment on this because we are appealing, and it is before the courts. It is certainly something that I am paying considerable attention to. Let me say, as well, that I know uncertainty is the worst of all possible worlds for people, whether they are on an Immigration Appeal Board or Refugee Board or are waiting to have their cases heard.

My own experience as a Member of Parliament with a lot of immigration cases is that the people on the board have been very conscientious and have worked very hard to make sure that they have understood the cases before them. I have the greatest respect for the work that they do. Clearly the implications of their decisions go well beyond this board. There are many other boards, some of which I was responsible for in my other roles. Commenting on a case is somewhat difficult because it is under appeal, but I can assure you that it is receiving a lot of my attention.

Senator Grafstein: I hope that you will be open-minded, as I am sure you will be, about what recommendations on the legislative side we might offer to remedy what we consider to be a horrendous situation.

The Chairman: Senator Spivak, do you have a supplementary on that?

Senator Spivak: No, I want to turn to something else.

The Chairman: All right.

Senator Grafstein: One final question and then I will turn it over and come back to something else later. You have said in your statement, and we welcome this, that the government in effect believes in appeals—and these are appeals either from the screening process or the refugee decision process—but when we examine the appeal provisions themselves we find them to be quite narrow. They are narrow in the sense that they are limited to questions of jurisdiction or limited to very narrow questions of errors on the record or erroneous findings of fact made in a very specific manner. We have been told by our legal counsel, and we have been told by counsel outside as well as members of various groups, that the appeals are so narrow as to be illusive. I wonder if the ministry would give some consideration to broadening the grounds for appeal so that the appeal process, which I see you support, can be more than just a technical appeal, that it can be an appeal that really has some substance. We are not looking for a broad and open door through which to drive this, but broadening slightly the appeal to give it some basis of substance and merit.

Mrs. McDougall: Let me make two or three points. First of all, if you have a recommendation on this I would be very happy to take a look at it, and I will take it under advisement, as we say in bureaucratise.

Senator Grafstein: We hear you.

[*Traduction*]

questions. Il nous inquiète. Les témoignages à cet égard ont été très explicites.

Mme McDougall: Précisons pour commencer que la Cour fédérale a parlé d'apparence de partisanerie, non pas de partisanerie. Il y a là toute une différence, et je veux m'assurer que nous utilisons le mot juste. Il m'est quelque peu difficile de faire des commentaires à ce sujet puisque nous interjetons appel et que la question est donc devant les tribunaux. Soyez assurés que j'y porte une attention considérable. Permettez-moi de préciser également que je sais que l'incertitude est le pire des ennemis, que l'on soit membre d'une commission d'appel ou réfugié se préparant à faire valoir sa cause.

Moi-même, en tant que parlementaire, j'ai pu constater dans bien des dossiers d'immigration à quel point les membres de la Commission étaient consciencieux et cherchaient vraiment à s'assurer qu'ils comprennaient bien les faits. Leur travail m'inspire le plus grand respect. De toute évidence, les répercussions de leurs décisions dépassent largement le cadre de cette commission. Il existe beaucoup d'autres commissions, certaines dont je suis responsable dans l'exercice de mes autres rôles. Commenter un cas précis est un peu difficile puisqu'il y a appel, mais je puis vous assurer qu'il a toute mon attention.

Le sénateur Grafstein: J'espère que vous aurez l'esprit ouvert, comme je suis sûr que ce sera le cas, aux changements que nous pourrions recommander afin d'améliorer une situation intenable.

La présidente: Sénatrice Spivak, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Spivak: Non, j'aimerais passer à autre chose.

La présidente: Très bien.

Le sénateur Grafstein: Une dernière question avant de rendre la parole; je reviendrai à autre chose plus tard. Vous avez affirmé dans votre déclaration, et l'affirmation est bienvenue, que le gouvernement croit effectivement au bien-fondé des appels—qui peuvent être interjetés soit à l'étape de l'examen préliminaire ou à l'étape de reconnaissance du statut de réfugié. Cependant, à la lecture des dispositions comme tel, on constate qu'elles sont très strictes en ce sens qu'elles sont limitées à des questions de compétence, à des points techniques très précis ou à la manière dont s'est déroulée l'enquête. Notre conseiller juridique, de même que des consillers de l'extérieur et des membres de divers groupes, nous ont affirmé que ce droit d'appel est restreint au point d'en être illusoire. Je me demande si le ministère serait prêt à envisager la possibilité d'élargir les motifs permettant d'interjeter appel de sorte que la procédure, qui, je le constate, bénéficie de votre appui, porte sur plus que de simples questions techniques, qu'elle permette l'appel sur une question de fond. Ce que nous cherchons, ce n'est pas la licence totale mais un léger élargissement qui donnerait au droit d'appel un peu de substance et de valeur.

Mme McDougall: Permettez-moi d'établir deux ou trois faits. Tout d'abord, si vous faites une recommandation en ce sens, je serait très heureuse de l'étudier, de prendre conseil, pour employer le jargon.

Le sénateur Grafstein: Nous avons compris.

[*Text*]

Mrs. McDougall: There are a couple of points I would like to make. First of all, what we have tried to do is to provide quickly the greatest possible quality hearing with sensitive people up front. That, I believe, is where it is most important. We have already said we are prepared to make sure they have some training, and so on, on these issues which are very special issues outside normal legal jurisdictional kinds of judgments or—I am not a lawyer—the kinds of judgments normally called upon to be made. That is why in the up-front process we have said that if we are going to err it is going to be in favour of the claimant.

The Federal Court, for all the good work that they do, are not going to be the experts on the merits of refugee claims. Essentially, that is going to happen earlier in the process with the people we have trained, and so on. I might say that if we can get the system off and running it will remain among the most generous in the world in dealing with refugees. Certainly my lawyers—and this, of course, is what gives lawyers a long and happy life—advise me that this is a legitimate appeal process in terms of how it is defined. However, if you have a magic idea I will certainly take a look at it.

Senator Grafstein: The Senate is replete with petitions on all sides. I thank the Minister. Perhaps I will have another chance to ask questions after other senators have asked their questions.

The Chairman: Senator Spivak.

Senator Spivak: I just want to say that pleasure at your appointment, Minister, is not confined to the political persuasion of Senator Grafstein. It is ecumenical and shared.

I just want to ask you, for purposes of clarification, a question about page 7 of your brief, just to follow up on something Senator Grafstein talked about in terms of a safe country concept. You say: "The bill now defines the protection that must be guaranteed—that is, protection from return to a country in which he or she faces persecution—before a claimant can be returned to a third country."

This is a matter that we went into in some detail with the Hon. Gerry Weiner. He stated before this committee that no one would be sent back to a country unless there were certain guarantees, unless we would be sure that that country would take the person back. But in listening to witnesses before this committee, after the amendments by the Commons committee, as we say in our brief, there was still a great deal of concern about whether the so-called safe country would first of all take that person back, and the concern that a person cannot argue at that first screening hearing that the listed country is not safe for him or her personally. There is also concern about appeals.

Perhaps, first of all, we could just talk about those two things. There are other matters in terms of safeguarding and the protection of the person which many people expressed much concern about here. Could you clarify this for us in the light of the statement you have made here?

[*Traduction*]

Mme McDougall: J'aimerais préciser certains points. En premier lieu, nous avons cherché le moyen d'offrir dans les plus brefs délais une audition de la meilleure qualité possible, présidée par des gens à caractère humain. Voilà, je crois, ce qui importe le plus. Nous avons déjà affirmé être disposés à leur assurer une certaine formation, etc., sur ces questions, des questions en fait très spéciales qui débordent le cadre légal et juridictionnel normal ou—je ne suis pas avocat—le genre de jugement que l'on est normalement appelé à rendre. C'est pourquoi, dans le cadre de ce processus ouvert, nous avons déclaré que si nous devions faire erreur, ce serait en faveur du requérant.

La Cour fédérale, en dépit de tout l'excellent travail qu'elle accomplit, ne sera pas l'expert qui jugera de la valeur intrinsèque des revendications de statut de refugié. Essentiellement, ce jugement sera rendu plus tôt dans la procédure, par des gens que nous aurons formés. Je pourrais ajouter que si nous pouvons mettre ce régime sur pied, il demeurera l'un des plus généreux au monde à l'égard des refugiés. Certes, mes conseillers juridiques—voilà bien ce qui les rend heureux—n'informent que la procédure d'appel est légitime, de la façon dont elle est définie. Cependant, si vous avez une recette magique, je serai heureuse de la connaître.

Le sénateur Grafstein: Le Sénat regorge de pétitions fusant de toutes parts. Je remercie le ministre. Peut-être pourrai-je revenir à la charge plus tard lorsque les autres sénateurs auront terminé.

La présidente: Sénatrice Spivak.

Le sénateur Spivak: Je voulais simplement vous dire, madame le ministre, que votre nomination ne réjouit pas que le seul camp politique de sénateur Grafstein. Le sentiment est universel.

J'aurais une question, afin de bien comprendre, au sujet d'un point à la page 7 de votre mémoire. Elle s'inscrit dans la foulée de ce dont parlait le sénateur Grafstein, lorsqu'il était question de pays sûr. Vous dites que le projet de loi définit maintenant la protection qui doit être garantie, c'est-à-dire la protection contre le renvoi dans un pays où la personne pourrait être persécutée, avant d'ordonner le retour d'un requérant dans un tiers pays.

Nous avons vraiment approfondie la question lors de la comparution de l'honorable Gerry Weiner. Il a déclaré devant le comité qu'une personne ne serait pas renvoyée dans un pays en l'absence de certaines garanties, sans la certitide que ce pays acceptera de la reprendre. Mais, après l'audition des témoins, après que le comité de la Chambre ait apporté ses modifications, comme nous l'affirmons dans notre mémoire, nous continuons de nous inquiéter du fait que le présumé pays sûr ne reprendra pas forcément la personne et que celle-ci ne peut faire valoir, durant la première audience, que le pays figurant sur la liste n'est pas sûr pour lui ou elle personnellement. Les appels sont également source de préoccupations.

Peut-être pourrions-nous, pour commencer, nous limiter à ces deux sujets. Il existe d'autres questions ayant trait à la sécurité et à la protection de la personne au sujet desquelles bien des gens ont exprimé de l'inquiétude. À la lumière de ce

[*Text*]

Mrs. McDougall: I think I answered this in part to Senator Grafstein. The safe third country's own record in terms of its own refoulement—I understand there is no term for this in English—will be a very important part of the criteria. We have concern about this, but we think we have met it through the amendment allowing the reintroduction of a claimant into our system.

Senator Spivak: That is what you are referring to here?

Mrs. McDougall: Yes, it is really that more than the other. That was a government amendment. We recognized the concern and took it into account when we put in that amendment. Allowing the reintroduction of the claimant into our determination process will ensure that in the unlikely event there is some error after we have gone through all this we will then accept the person to claim again.

Senator Spivak: Okay, that's if the person comes back but I should say that Mr. Weiner said here that no person would be sent back—this is not in the bill—unless it was clear that that country would accept the person and that that person could have his claim heard. That is what he said here. Now, has there been any kind of discussions with other countries or are there any kinds of regulations in process to look at this particular issue?

Mrs. McDougall: Well, we have done about as much internal work on this kind of thing that we can do without the bills. You can't go to third countries and start having discussions on this without having the legal basis on which to have those discussions. But we have stated as clearly as we can, first of all, that a country's record of sending people back would be very high on our list of criteria in terms of their overall record on this, as well as specific classes of people, and also that if they won't take them back they can get into our system.

Beyond that it is very difficult to go. We have clearly given some thought to it but without the bill we can't move it outside our internal systems, really.

Senator Spivak: Thank you.

The Chairman: Senator Buckwold.

Senator Buckwold: Just carrying on with this particular aspect of the bill, it worries me and I have asked about it but have not got my question answered properly. Say a group of immigrants who claim refugee status arrive and are determined to be illegals and are returned. That process, we all hope, would be done very quickly but legally. But what happens if the country from which they came doesn't want them?

Take for example, the Sikhs or the Sri Lankans who, I believe, came from Germany by an indirect route. We are sending them back almost immediately. They arrive there and they are refused admission. Is it your intention to make sure that they will be readmitted to the country in which, although they were not necessarily citizens, they had resided or are we going to end up with people on ships floating in the water? How do you get around this? I realize that that is not likely to

[*Traduction*]

que vous avez déclaré ici, pourriez-vous nous donner des précisions?

Mme McDougall: Je crois avoir donné des renseignements à ce sujet, du moins en partie, lorsque je répondais au sénateur Grafstein. Les antécédents du tiers pays en termes de refoulement nous inquiètent aussi, mais nous croyons avoir trouvé une solution en apportant une modification qui permet la réadmission du requérant.

Le sénateur Spivak: Est-ce ce à quoi vous faites référence ici?

Mme McDougall: Oui, c'est en fait plus de cela que de l'autre question qu'il s'agit. La modification a été apportée par le gouvernement. Nous avons reconnu le bien-fondé de cette préoccupation et en avons tenu compte lorsque nous avons apporté ce changement. En permettant au requérant de refaire sa demande de statut de réfugié, nous nous assurons que, dans l'éventualité improbable d'une erreur, toutes les ports ne seront pas fermées.

Le sénateur Spivak: Ça va si la personne revient. Toutefois, je devrais préciser que, selon M. Weiner, nul ne serait retourné—ceci ne figure pas dans le projet de loi—à moins que l'on soit sûr que le pays admettra la personne et que cette personne pourra plaider sa cause. C'est ce qu'il a déclaré ici. Dites-moi, y a-t-il eu des pourparlers avec d'autres pays ou d'autres genres de règlements sont-ils en élaboration pour traiter de cette question particulière?

Mme McDougall: Nous avons fait tout ce que nous pouvions à même nos ressources, en l'absence de loi. Vous ne pouvez pas vous présenter dans un tiers pays et amorcer des pourparlers si vous n'en avez pas le pouvoir légal. Cependant, nous avons affirmé le plus clairement possible, d'abord, que nous porterions une grande attention aux pays qui refoulent les immigrants de même que certaines catégories spécifiques de personnes et, ensuite, que si ces pays ne veulent pas les reprendre, les personnes peuvent revendiquer à nouveau le statut de réfugié.

Il est très difficile de faire davantage. De toute évidence, nous y avons songé mais, sans pouvoir légal, nous ne pouvons vraiment agir outre-frontière.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie.

La présidente: Sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Je m'inquiète également de cet aspect du projet de loi et j'ai posé des questions sans vraiment recevoir de réponse. Supposons qu'un groupe d'immigrants réclamant le statut de réfugié est, à son arrivée, déclaré illégal et renvoyé. Tout cela, nous l'espérons, se passerait très rapidement, mais dans les formes. Qu'arrive-t-il si le pays de provenance ne désire pas les reprendre?

Prenons le cas des Sikhs ou des Sri Lankais qui, je crois, nous arrivent d'Allemagne, après certains détours. Nous les renvoyons presque immédiatement. Là bas, on leur refuse l'admission. Avez-vous l'intention de vous assurer qu'ils seront réadmis dans leur pays de résidence, bien qu'ils n'aient pas été nécessairement citoyens, ou nous retrouverons-nous avec des navires pleins sillonnant les mers? Comment contourner la difficulté? Je me rends compte que la situation est improbable,

[*Text*]

happen, but it can. We have seen it happen in the past and Canada has been a little ashamed of that.

Mrs. McDougall: You mention the Sikhs particularly. Those Sikhs came from Germany where there were very specific rules whereby they could stay in Germany. Under this bill, if Germany had refused to take them they could have reapplied to Canada.

Senator Buckwold: Reapplied from where?

Mrs. McDougall: From Germany.

Senator Buckwold: But I am presuming that Germany just doesn't want them to land. They are on the ship and they don't land, or they go back by air and they are not allowed admission into the country as not being nationals of that country. What will be the process?

Mrs. McDougall: On the point of defining safe third countries, Germany is a bad example because they just don't do that. They simply don't.

Senator Buckwold: They would always take them back?

Mrs. McDougall: That is part of their Constitution.

The Chairman: We have had examples of other European countries.

Senator Buckwold: But there are other countries that wouldn't. Examples were given to us.

The Chairman: Denmark.

Mrs. McDougall: If they cannot land then they can come back. That is why we made that amendment, so that they can come back.

Senator Buckwold: If they are refused admission into the third country, they could just stay on the airplane and turn around and come back?

Mrs. McDougall: Yes, essentially.

Senator Buckwold: That's the process. I am glad to get that answer.

Mrs. McDougall: I had better let Gaetan give you the details of that. We are not sending people out there to float around.

Senator Buckwold: That's my concern.

Mrs. McDougall: Do you want to respond to that, Gaetan?

Mr. Gaétan Lussier, Deputy Minister, Department of Employment and Immigration: Senators, in the process of determination relative to what are going to be the criteria that will apply in setting up a list of safe third countries, I think the minister clearly indicated there will be sets of criteria that will be looked at, a series of inputs that will be considered. There will be discussions with countries ahead of time in terms of the process that will be involved. External Affairs will have discussions with those countries. I think it is fair to say it is the intent that people will be returned to a safe third country where there is an intention to do so, because Canada, as the minister has indicated, is respectful of refugee conventions and as such is certainly quite prepared to consider to a point any refoulement.

[*Traduction*]

mais elle peut quand même se produire. C'est déjà arrivé, et le Canada s'en repent.

Mme McDougall: Vous mentionnez particulièrement le cas des Sikhs. Ceux-ci arrivaient d'Allemagne, où des règles très strictes régissaient leur séjour. En vertu du projet de loi, si l'Allemagne avait refusé de les reprendre, ils auraient pu refaire une demande au Canada.

Le sénateur Buckwold: À partir d'où?

Mme McDougall: De l'Allemagne.

Le sénateur Buckwold: Mais je présume que l'Allemagne ne veut pas les laisser débarquer. Si ces personnes se trouvent sur un navire et qu'elles ne débarquent pas, ou qu'elles sont renvoyées par avion, elles ne peuvent ensuite être admises dans le pays à titre de non-ressortissants. Est-ce le processus qui s'appliquera?

Mme McDougall: Pour ce qui est de définir les tiers pays sûrs, l'Allemagne constitue un mauvais exemple car elle ne les renvoie tout simplement pas.

Le sénateur Buckwold: Elle les reprendrait toujours?

Mme McDougall: C'est prévu dans sa constitution.

La présidente: Nous avons entendu parler d'autres pays européens.

Le sénateur Buckwold: Mais il y a également d'autres pays qui ne feraient pas cela. On nous en a donné des exemples.

La présidente: Le Danemark.

Mme McDougall: Si les immigrants ne sont pas autorisés à débarquer, ils peuvent revenir. C'est pourquoi nous avons apporté cette modification, de manière qu'ils puissent revenir.

Le sénateur Buckwold: Si on leur refuse l'admission dans un tiers pays, ils pourraient tout simplement rester sur l'avion, faire demi-tour et revenir?

Mme McDougall: Essentiellement, oui.

Le sénateur Buckwold: C'est le processus qui s'applique. Je suis heureux d'entendre cette réponse.

Mme McDougall: J'aurais mieux fait de laisser Gaétan vous donner les détails. Nous n'envoyons pas des gens faire des tours d'avion.

Le sénateur Buckwold: C'est ce qui me préoccupe.

Mme McDougall: Gaétan, voulez-vous répondre?

M. Gaétan Lussier, sous-ministre, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Pas en détail, madame la ministre. Sénateurs, en ce qui concerne le processus de détermination des critères qui s'appliqueront à l'établissement d'une liste de tiers pays sûrs, je pense que la ministre a clairement indiqué qu'un ensemble de critères seront examinés et qu'il y aura des consultations. Des discussions auront lieu avec des pays à plus ou moins long terme au sujet du processus qui s'appliquera. Les Affaires extérieures s'en chargeront. Je pense pouvoir dire que votre intention est de renvoyer les gens vers un tiers pays sûr car le Canada, comme le dit le ministre, est respectueux des conventions sur les réfugiés et, à ce titre, il est tout-à-fait disposé à examiner jusqu'à un certain point des mesures de refoulement.

[*Text*]

Senator Buckwold: Have you had any commitment from countries that they would accept the return of refugees whom you consider illegals? Has that been done or do you have to start the whole process? What I am getting at now is that here we are told by the minister, and rightly so, that there is a major immigration crisis in the country, that we have got to get cracking and get these bills through, and yet you still have to arrange with countries that they will take back refugees whom you consider illegals.

Mrs. McDougall: We will have to ensure that but this is what I was getting at with Senator Spivak, that we have to have the legal foundation to go and have these conversations. Other countries, I should say, are fairly arbitrary about sending people back, which is not what we intend to do. That is why these provisions are here.

Senator Buckwold: I have a feeling that this is what is going to happen.

Mrs. McDougall: That's why we have to define the safe third countries. That is why it is an Order in Council. It is a list that we know. We will have discussed with them, we will have discussed with the High Commissioner for Refugees. I cannot cross that particular "t" or dot the "i's" until we have a piece of paper on which we can discuss the foundation for safe countries. I should apologize, Madam Chairperson, because I didn't introduce my Deputy Minister, Gaetan Lussier, and Raphaël Girard, who are with me, but I assumed that you had met them before.

The Chairman: Yes. I think, Senator Doyle, you have a supplementary. And do you have a supplementary, Senator Hébert?

Senator Hébert: Yes.

The Chairman: Then we will have Senator Doyle and Senator Hébert on supplementaries. We might as well stay with this topic a little longer. Senator Doyle.

Senator Doyle: Welcome, Minister, it is a pleasure to have you with us.

Mrs. McDougall: Thank you, Senator Doyle.

Senator Doyle: To come back to the question of returning people to other countries, one of the situations that has been raised with us most persistently by witnesses involves the person who comes to us from what might be considered in many ways to be a safe third country but is a country where the individual has no legal status; that is, to use a term used many years ago, a displaced person. This is a person who by one means or another has, for instance, come into the United States and has perhaps been there for a year or two and has no legal status there. He suddenly realizes that the American law is likely to catch up with him and figures, "Look, I'm a refugee. I don't think I am going to qualify here. I want to go to Canada. Furthermore, Canada was my eventual goal." Or, at least, that's what we are told.

That person says, "Look, if you send me back to the United States they may determine that I am not a refugee according to their rules and regulations," which as you say yourself are not as generous as ours. "I find I am back in the United States

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Est-ce que certains pays se sont engagés à accepter le retour de réfugiés que vous jugeriez illégaux? Cette question est-elle réglée, ou est-ce que vous devrez amorcer tout processus? En somme, la ministre nous dit, et avec raison, que le pays fait actuellement face à une grave crise en matière d'immigration, qu'il nous faut adopter ces projets de loi et passer à l'action; or, nous n'avons pas encore reçu des autres pays l'assurance qu'ils reprendront les réfugiés que vous jugerez illégaux.

Mme McDougall: Il nous faudra nous en assurer, et c'est ce que je voulais faire comprendre à la sénatrice Spivak, à savoir qu'il nous faut la base juridique nécessaire pour tenir ces pourl parlers. Certains pays revenaient arbitrairement des immigrants, mais ce n'est pas ce que nous voulons faire. C'est la raison d'être de ces dispositions.

Le sénateur Buckwold: J'ai l'impression que c'est ce qui va se produire.

Mme McDougall: C'est pourquoi il faut définir les tiers pays sûrs. D'où le décret. Il s'agit d'une liste connue. Nous en aurons discuté avec eux et avec le Haut-commissaire aux réfugiés. Je ne peux prendre de mesures précises tant que nous n'aurons pas un document sur la base duquel nous puissions définir les pays sûrs. Je tiens à m'excuser, madame la présidente, de ne pas vous avoir présenté mon sous-ministre, M. Gaétan Lussier ainsi que M. Raphaël Girard, qui m'accompagner. J'ai présumé que vous les aviez déjà rencontrés.

La présidente: Oui. Sénateur Doyle, je crois que vous avez une question supplémentaire. Et vous, sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Oui.

La présidente: Les sénateurs Doyle et Hébert poseront donc des questions supplémentaires. Nous pourrions nous attarder sur ce sujet un peu plus longtemps. Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je vous souhaite la bienvenue, madame la ministre; c'est un plaisir de vous avoir parmi nous.

Mme McDougall: Merci, sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Au sujet des personnes qui sont renvoyées vers d'autres pays, une des situations dont nous ont régulièrement parlé les témoins concerne les individus qui viennent ici en provenance d'un pays qui, à bien des égards, pourrait être considéré comme un tiers pays sûr, mais où ils n'ont aucun statut juridique; pour employer une expression utilisée il y a de nombreuses années, il s'agit de personnes déplacées. D'une façon ou de l'autre, ces personnes sont arrivées, par exemple, aux États-Unis et s'y trouvent depuis peut-être un an ou deux, sans posséder de statut juridique. Elles s'aperçoivent tout-à-coup qu'elles risquent de tomber sous le coup de la loi américaine et décident de se considérer comme réfugiés parce qu'elles ne croient pas pouvoir être admissibles aux États-Unis. Elles décident d'aller au Canada et déclarent que c'était leur but ultime. En tout cas, c'est ce qu'elles affirment.

Un immigrant se trouvant dans cette situation fera alors valoir que si nous le renvoyons aux États-Unis, les autorités américaines pourront déterminer qu'il n'est pas un réfugié au sens de leurs règles qui, comme vous le savez, ne sont pas aussi

[*Text*]

and suddenly they decide I am not a refugee. Do I then go back to Canada? Is there some guarantee to enable me to return to Canada? Is there some process whereby I can return to Canada?" That is the problem as it has been presented to us.

Mrs. McDougall: Well, he either has a right of admission in that country or he has a right to have a refugee claim determination, one or the other. No person can have both. Refugees, almost by definition, don't have a legal status. They are people without a country and without papers and without all those things that make nice, neat solutions in the world or they wouldn't be claiming the status. So it is the genuine refugees within all of this that we are trying to get at.

Senator Doyle: This person may well be a genuine refugee but he has come from a safe third country, which is certainly one of the reasons why the board can, on that first hearing, say, "Well, you have come from a safey country. Go back there. Make an application from there or do something else but don't come in this way. Don't come crossing the border by airplane or by boat or what what you".

Mrs. McDougall: This is why—

Senator Doyle: For instance, the people from Germany had a certain status. They were in a program. They had been accepted into that country. They were not surreptiously in that country.

Mrs. McDougall: Those people would have the right to have a refugee claim determination.

Senator Doyle: They would not be scooped up and put out on the grounds that they had come to us through a safe country and therefore should go back?

Mrs. McDougall: No, they would come into our system and they would be heard. Is that not right?

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force, Department of Employment and Immigration: No. What Senator Doyle is raising is a question of people without legal status in the United States coming to the Canadian border. If the United States were on any Cabinet-approved list, what would be considered by the Cabinet is not whether those persons had legal status in the United States but whether they had a right to a refugee hearing in the United States. It is not important whether or not there was legal status, as long as there is the obligation to hear the claim, to hear it in a proper procedure and then act on the results. If the claim is established, it is binding on that country. The country must provide protection whether or not an individual had legal status at the time of his arrival at the Canadian frontier.

The Chairman: But we can't guarantee that, say, the United States has the same criteria for defining a refugee from certain countries as we might have ourselves here. Isn't that true and isn't that the fear of many of these people?

Mrs. McDougall: What we have to determine, when we are defining safe third countries, is not just their general record but how they deal with specific classes. But all countries have different criteria. Some are more generous than others. Our

[*Traduction*]

généreuses que les nôtres. De retour aux États-Unis, l'immigrant n'y serait pas reconnu comme réfugié. Devrait-il alors revenir au Canada? Existe-t-il des garanties pour lui permettre de revenir? Y a-t-il un processus qui le lui permet? C'est le problème qu'on nous a présenté.

Mme McDougall: L'immigrant a le droit à l'admission dans un pays ou le droit à la reconnaissance du statut de réfugié, mais pas les deux à la fois. On peut presque dire que, par définition, les réfugiés n'ont pas de statut juridique. Ils n'ont pas de pays, ils sont sans documents et il leur manque toutes ces choses qui permettent une solution claire et nette; sinon, ils ne revendiqueraient pas le statut de réfugié. Notre démarche vise justement à reconnaître les véritables réfugiés.

Le sénateur Doyle: Cette personne peut être un véritable réfugié, mais en provenance d'un tiers pays sûr, et c'est certainement l'un des faits que la commission peut établir dès la première audience. Elle lui ordonnera alors d'y retourner, de faire une demande depuis ce pays ou de prendre d'autres moyens, mais d'éviter de venir au Canada de cette façon, c'est-à-dire de franchir la frontière par avion, en bateau ou autrement.

Mme McDougall: C'est la raison pour laquelle . . .

Le sénateur Doyle: Par exemple, les immigrants en provenance d'Allemagne possédaient un certain statut. Ils participaient à une programme. Ils avaient été acceptés dans ce pays et n'y étaient pas entrés clandestinement.

Mme McDougall: Ces personnes pourraient être reconnus comme réfugiés.

Le sénateur Doyle: Ils ne seraient pas inquiétés sous prétexte qu'ils sont venus d'un pays sûr et qu'il leur faut y retourner?

Mme McDougall: Non. Ils pourraient se présenter chez nous et être entendus. N'est-ce pas?

M. Raphaël Girard, coordonnateur, groupe de travail sur les réfugiés, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Non. Le sénateur Doyle parle des personnes qui n'ont pas de statut juridique aux États-Unis et qui se présentent à la frontière canadienne. Si les États-Unis figuraient sur une liste approuvée par le cabinet, le cabinet ne se préoccuperait pas de savoir si ces personnes possédaient un statut juridique aux États-Unis, mais si elles avaient plutôt le droit à une audition en vu d'être reconnue comme réfugié aux États-Unis. Il importe peu que cette personne ait eu ou non un statut juridique, tant qu'il y a obligation d'entendre sa revendication, selon une procédure adéquate, et d'air en conséquence. Si la revendication est fondée, elle lie le pays. Ce dernier devra alors assurer la protection de l'immigrant, peu importe que ce dernier ait eu ou non un statut juridique au moment de son arrivée à la frontière canadienne.

La présidente: Mais nous ne pouvons garantir que les États-Unis appliquent les mêmes critères que nous en ce qui concerne la définition du réfugié en provenance de certains pays. N'est-ce pas le cas et n'est-ce pas ce que beaucoup craignent.

Mme McDougall: Quand il s'agit de reconnaître un pays comme un tiers pays sûr, il nous faut prendre connaissance non seulement du dossier général de ce pays, mais aussi de la façon dont il traite les diverses catégories de personnes. Tous les pays

[*Text*]

objective is to make sure that within our jurisdiction, and how we define those other countries and those other classes, that there is fairness and humanitarianism, but if people have a right to claim refugee status there then they have to do that rather than get into our system. But we will have determined—is that not right, Ralph?

Mr. Girard: Yes.

Mrs. McDougall: —what those criteria are and what those classes are in those other countries.

The Chairman: We have several supplementaries and we have to give everyone a chance here. Senator Hébert and then Senator Stanbury.

Senator Hébert: As you know, Minister, most of our witnesses were strongly opposed to the very concept of safe countries. Many of them argued that there could not be a safe country for everybody. A certain witness, a lawyer, gave us a recent example of a refugee or someone who was coming from France, a country which would normally be considered as a safe one because it is rather open to refugees. That refugee happened to be an Iranian, and around that time Iranians were being very freely accepted in France. The witness said that at that moment, however, France was very quietly nogotiating the release of some French hostages who were being kept in Iran, and because of that political fact France did the opposite to what it had been doing just a few weeks before; that is to say, they sent the Iranians right back to Iran.

We were told that to define a safe country is so complicated, even to establish the type of short list you mentioned, it is practically impossible to do because politics are changing in every country almost every day.

Mrs. McDougall: I agree that political situations change. We are talking about refugee claimants at this point who may or may not be refugees. This list is important, and there would have to be flexibility in it. We would expect that it would be part of the job of our people in France to inform us when there has been a situation change, even if it turns around in 24 hours.

The definitions of the safe third countries clearly are important. This is why we talk about different classes of people even within certain countries. Countries may have a good record generally, but this may not be so with respect to certain classes of people. That is the kind of thing we have to ensure, that our definitions are right and are flexible enough to be changed quickly to meet the most current criteria.

Senator Hébert: But it is unlikely that France would advise us that they are making some secret agreement with the Iranians and that they would deport Iranians coming to their country. This is the kind of thing that governments don't advertise too much.

Mrs. McDougall: First of all, if they are genuine refugees they would not have been deported in the first place. They would not have been asked to go back.

[*Traduction*]

ont des critères différents. Certains sont plus généraux que d'autres. Notre objectif est de faire en sorte que dans notre juridiction et dans notre façon de définir ces autres pays et ces autres catégories, nous faisons preuve d'équité et de sens humanitaire. Mais si une personne a le droit de revendiquer le statut de réfugié dans un autre pays, elle devrait y présenter sa demande plutôt qu'ici. Mais nous aurons défini . . . n'est-ce pas Ralph?

M. Girard: Oui.

Mme McDougall: . . . quels sont les critères et les catégories de personnes dans les autres pays.

La présidente: Il y a plusieurs questions supplémentaires et il faut donner à chacun sa chance. La parole est au sénateur Hébert, et ensuite au sénateur Stanbury.

Le sénateur Hébert: Comme vous le savez, madame la ministre, la majorité de nos témoins sont fermement opposés à la notion même de pays sûrs. Beaucoup d'entre eux ont fait valoir qu'il ne peut y avoir de pays sûrs pour tous. Un témoin, un avocat, a cité en exemple le cas récent d'un réfugié ou de quelqu'un qui provenait de France, un pays qu'on considèrerait normalement comme un pays sûr à cause de l'ouverture dont il fait preuve à l'égard des réfugiés. Il s'ajissait d'un Iranien et, à l'époque, les Iraniens étaient bien acceptés en France. Le témoin a déclaré qu'à ce moment, toutefois, la France négociait discrètement la libération d'otages français détenus en Iran et qu'à cause de la situation politique, la France, adoptant une attitude contraire à celle qu'elle avait eu quelques semaines plus tôt, a renvoyé les Iraniens en Iran.

On nous a dit qu'il est extrêmement difficile de définir un pays sûr et qu'il est à peu près impossible d'établir une liste même abrégé comme celle que vous avez mentionnée parce que les politiques changent dans chaque pays pratiquement tous les jours.

Mme McDougall: Je reconnais que la conjoncture politique change. Il est question de revendicateurs du statut de réfugié qui peuvent être ou ne pas être des réfugiés. Cette liste est importante, et elle doit comporter une certaine souplesse. Nous attendons de notre personnel en France qu'il nous informe des changements de situation, même sur une période de 24 heures.

La définition des tiers pays sûrs est de toute évidence importante. C'est la raison pour laquelle nous parlons de diverses catégories de personnes, même à l'intérieur de certains pays. Des pays peuvent avoir un bon dossier général, mais pas forcément envers certaines catégories de personnes. C'est de cela qu'il nous faut nous assurer, c'est-à-dire faire en sorte que nos définitions soient juster et suffisamment souples pour pouvoir s'adapter aux situations les plus récentes.

Le sénateur Hébert: Il est peu probable que la France nous informe qu'elle négocie en secret un accord avec les Iraniens et qu'elle entend déporter les Iraniens qui se présentent à ses frontières. C'est le genre de choses dont les gouvernements ne parlent pas beacoup.

Mme McDougall: S'ils avaient été de véritables réfugiés, ils n'auraient pas été expulsés au départ. On ne leur aurait pas demandé de rentrer chez eux.

[*Text*]

Senator Hébert: Yes, well, whatever!

The Chairman: Senator Stanbury:

Senator Stanbury: Minister, again I think you will find that the sentiment of welcome you may detect here is very sincere and quite deep, because we are delighted to have an opportunity to discuss with you things about which we have been very much concerned. To give your predecessor credit, we got very generous statements about the way in which the legislation might be administered, but unfortunately we felt—and this has been our evidence and advice—that those generous approaches were not reflected in the wording of the legislation.

To take this particular question, which is perhaps of as deep a concern as any, I think there has been a strong feeling in the committee that we should somehow or other persuade you to give up the idea of safe countries. In the first place we think it is a trap for you and the Cabinet when you try to define those safe countries, and the pressures you will have from External Affairs and from various elements of the Cabinet not to name some countries as safe countries and to name others as safe countries will be inexorable.

I know you mentioned you might be prepared to change that classification within 24 hours, but I don't remember that Cabinets have been known for that kind of quick activity. You would be just one among many ministers trying to get something on that agenda, and my suspicion is that it might not be done nearly as quickly as you seem to feel.

I don't want to get into a long discussion on this except to say we felt that, as a matter of principle, rather than trying to define a safe country, which is a most difficult thing for anyone to do, it would be better if you turned your mind to the criteria with respect to the security of the person. The individual who is being dealt with. If you were to turn your attention to the options outlined in our issues and options document, which I understand was put into your hands—

Mrs. McDougall: Yes.

Senator Stanbury: —you would find that Option 2 gives the Refugee Division jurisdiction to determine whether the protection offered to a refugee in a third country is adequate and whether the claimant could be returned there.

Then, as we considered this morning as a possibility, you might add to that part of the third option where he would be allowed to return and remain there and have his claim determined there, and that decision would be made at the inquiry by the adjudicator and Refugee Division member.

You have indicated to us that you are going to be very careful to be sure that the individual is treated properly in what we might call a safe country if we are going to do it the other way, but if you are going to have to deal with it individually why not deal with the security of the person rather than try to get a category which might turn out to be a rather phoney or at least troublesome category of "safe country" as you look around the world?

Mrs. McDougall: First of all, I regard these two bills as a package, Bills C-84 and C-55, and I am quite prepared to look

[*Traduction*]

Le sénateur Hébert: Oui, enfin, quoi qu'il en soit!

La présidente: Sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Madame la ministre, vous aurez remarqué le caractère sincère et profond de l'accueil que nous vous réservons; nous sommes ravis d'avoir la possibilité de discuter avec vous de questions qui nous préoccupent beaucoup. Votre prédécesseur a démontré, et c'est tout à son honneur, une grande largesse d'esprit quant à la façon dont la loi pourrait être appliquée, mais malheureusement, il nous a semblé—d'après les témoignages et les conseils reçus—que le libellé de la loi ne témoigne pas de la même ouverture.

En ce qui concerne cette question particulière, qui est probablement aussi préoccupante qu'une autre, le comité est convaincu que nous devrions essayer de vous persuader de renoncer à l'idée de pays sûrs. Cet élément constituera un piège pour vous et pour le cabinet lorsque vous voudrez définir les pays sûrs et le ministère des Affaires extérieures et divers membres du cabinet tenteront forcément de vous influencer pour que certains pays soient désignés comme des pays sûrs et pour que d'autres ne le soient pas.

Vous avez dit que vous seriez disposée à modifier cette classification en 24 heures, mais je ne me souviens pas que les cabinets aient jamais fait preuve d'autant de célérité. Vous ne seriez qu'un ministre parmi d'autres à tenter d'inscrire la question à l'ordre du jour. Je crains fort que les choses n'aillent pas aussi vite que vous semblez le croire.

Je ne veux pas entamer une longue discussion, mais simplement dire que, selon nous, du point de vue du principe, au lieu d'essayer de définir un pays sûr, ce qui constitue une tâche des plus difficiles pour qui que ce soit, il serait préférable de s'attarder aux critères concernant la sécurité de la personne en cause. Si vous vous reportez aux options exposées dans notre document, dont vous avez reçu un exemplaire, si je ne me trompe . . .

Mme McDougall: Oui.

Le sénateur Stanbury: . . . vous constaterez que l'option 2 autorise la Section du statut de réfugié à déterminer si la protection assurée à un réfugié dans un tiers pays est suffisante et si le revendicateur peut y être renvoyé.

Vous pourriez ensuite, comme nous l'avons jugé possible ce matin, y ajouter une partie de la troisième option en vertu de laquelle il serait autorisé à retourner et à rester dans le pays sûr afin d'y obtenir une décision concernant sa demande; cette décision serait prise au cours de l'enquête par l'arbitre et par un membre de la Section du statut de réfugié.

Vous avez déclaré que vous vous assureriez que la personne sera bien traitée dans un pays sûr si nous adoptons l'autre ligne de conduite; mais s'il faut traiter le cas individuellement, pourquoi ne pas procéder en fonction de la sécurité de l'individu au lieu d'essayer de créer une catégorie qui risquerait d'être fausse ou de constituer une catégorie de «pays sûrs» douteux comme il s'en trouve dans le monde?

Mme McDougall: Tout d'abord, je considère le projet de loi C-84 et C-55 comme un tout et je suis tout-à-fait disposée à examiner les mesures précises que vous recommandez. J'ai pris

[*Text*]

at the specifics you recommend. I have seen this document but it is clearly not your final summation of what I should look at.

Senator Stanbury: Well, it is an attempt to set out options.

Mrs. McDougall: It is an attempt to set out some options, yes. It is the combination that is important. I should say that we regard this as a fairly important part of this bill. I will, of course, consider what you bring forward. There was a safeguard in the original bill, for example. About 60 per cent of our claimants come from Western Europe and the United States, and it is very important that we have some definitions of what is a safe third country. It is also important that we deal internationally in a realistic way with these on the humanitarian side but also on the claimant's side in terms of people who come from there because they just think it would be better to be here. That is what we are trying to define, how we do that.

It is a tough question. I am not in any way suggesting that this is easy. I think it is a very important concept that we have to come to grips with.

Senator Stanbury: It is just that it seems to us to be a political minefield and one that you would be better to avoid, since you are giving us undertakings, as your predecessor did, that you are going to deal with it individually anyway. You are going to be sure that that particular person who has been dealt with is not going to be unfairly treated, so you might just as well get rid of the troublesome concept of a safe country and deal with it on the basis of the security of the individual.

Mrs. McDougall: I think I have said just about all I can on that.

Senator Stanbury: I appreciate that.

The Chairman: Perhaps we can come up with some proposal in that area that you could at least consider. Senator Grafstein, did you want to speak to this again?

Senator Grafstein: No, my questions on this have been asked by others.

The Chairman: All right. We can move to another area. How long do you have, Minister?

Mrs. McDougall: I have about another 15 minutes. There is a vote in the House. I think I had been told I would have about an hour. I am prepared to stay longer. I am prepared to stay longer but I do have a 6:30 meeting.

The Chairman: There are probably some other questions that senators want to put. Senator Grafstein, do you have some in another area?

Senator Grafstein: Just briefly. This is a local issue and we shouldn't somehow cloud national concerns with local issues. We were given a very strong brief by a number of groups from the Windsor area with respect to the tourist situation there. Your officials are probably familiar with that.

Apparently because of the stiff penalties provided in the new act, and the letters that have been sent by the ministry to these tourist bus companies who really shuffle people in and out on quite a rapid and intensive basis, it may very well be that there

[*Traduction*]

connaissance de ce document, mais de toute évidence il ne constitue pas le texte final de ce dont je devrais tenir compte.

Le sénateur Stanbury: Eh bien, j'ai tenté d'exposer des options.

Mme McDougall: C'est une tentative d'exposer des options, oui. C'est la combinaison qui importe. Nous considérons cela comme une partie importante du projet de loi. Bien entendu, j'examinerai vos propositions. Le projet de loi initial, par exemple, comportait une garantie. Environ 60 p. 100 des revendicateurs proviennent d'Europe de l'Ouest et des États-Unis, et il est très important que nous définissions ce qu'est un tiers pays sûr. Au plan humanitaire, il importe également que nous adoptions une attitude réaliste à l'égard de ces pays, mais aussi à l'égard des revendicateurs qui viennent de ces pays parce qu'ils ont jugé qu'ils seraient mieux chez nous. C'est ce que nous tentons de définir; nous cherchons la solution.

C'est une question complexe. Je ne veux pas dire que la chose soit facile. Il s'agit d'un concept très important qu'on vous demande d'assimiler.

Le sénateur Stanbury: Pour nous, il s'agit d'un champ de mines politique que vous feriez mieux d'éviter puisque vous vous engagez, comme l'a fait votre prédécesseur, à traiter chaque cas individuellement de toute façon. Vous entendez-vous assurer que la personne dont le cas est examiné ne sera pas injustement traitée; vous feriez tout aussi bien d'abandonner le concept ambigu de pays sûr et agir plutôt en fonction de la sécurité de l'individu.

Mme McDougall: Je pense avoir dit tout ce que je pouvais dire à ce sujet.

Le sénateur Stanbury: J'en suis conscient.

La présidente: Nous pourrions peut-être faire à ce sujet une proposition que vous pourriez au moins examiner. Sénateur Grafstein, vouliez-vous intervenir de nouveau à ce sujet?

Le sénateur Grafstein: Non, les questions que j'avais à poser à ce sujet l'ont été par d'autres.

La présidente: Très bien. Nous allons à autre chose. De combien de temps disposez-vous, madame la ministre?

Mme McDougall: Il me reste une quinzaine de minutes. Il doit y avoir un vote à la Chambre. Je crois que j'avais une heure. Je suis prête à rester plus longtemps, mais j'ai une réunion à 18 h 30.

La présidente: Les sénateurs ont probablement d'autres questions. Sénateur Grafstein, avez-vous des questions à poser dans un autre domaine?

Le sénateur Grafstein: Une brève question. Il s'agit d'un sujet d'intérêt local et bien sûr, il ne faut pas lui sacrifier les sujets d'intérêt national. Un certain nombre de groupes de la région de Windsor ont présenté un exposé très énergique au sujet du tourisme dans cette région. Vos collaborateurs sont probablement au fait de la situation.

Apparemment, à cause des sanctions très rigoureuses prévues dans la nouvelle loi et suite aux lettres du ministère à ces compagnies d'autobus de tourisme qui font plus ou moins constamment à un rythme intensif, il pourrait très bien y avoir des

[*Text*]

will be some loss of jobs and loss of tourist activity in the Windsor area.

I know that your officials are familiar with this. I just wondered whether or not you had had some opportunity to consider this and whether there could be some way you could incorporate an exemption provision in the act to allow you to exempt certain classes of carriers who, of their essence, are really people who come in for entertainment and then leave. Going through the whole process of documentation will slow up the process and really make it very difficult for them to continue their activity.

I don't want to belabor the point because it is a small issue, but we did receive a number of briefs on that point. Perhaps we can just leave this with you.

Mrs. McDougall: May I comment on this very quickly. First of all, it would be very difficult to make an exemption. I think we would then find that people had been coming some other way, on scenic cruiser buses from Buffalo, for instance. Historically there has been no difficulty with people coming that route, and I don't think the bill changes that. It recognizes the role that they have played, and that the majority of people who come that route are routine visistors, and so on. We will make people available to explain the provisions to transportation companies, but I don't think the situation will change under this bill in that is has never been a difficulty before, but we want to make sure that our provisions apply equally to all means of transport.

Senator Grafstein: I think it really applies to the way that the ministry intends to exercise its discretion with respect to prosecuting under these provisions, and it seems that the letters that were sent out by the ministry in anticipation of this scared very reputable business operators who felt that this meant they really had to close down their business. Whether or not that is the case, that was the clear evidence.

Mrs. McDougall: I am quite prepared to suggest to our officials that they not scare people. You don't scare people, do you, Gaetan?

Senator Grafstein: Well, the testimony was very strong on that point, both by the transportation companies involved and the City of Windsor.

Mrs. McDougall: The point is well taken. I have looked at it. It doesn't seem to be a problem but if it is a problem we will look after it.

Senator Grafstein: My final point is brief, and it goes again to, I think, your positive support for the right to counsel. You have stipulated, and the bill has been approved with providing right to counsel, but again some of our witnesses have suggested that the right to counsel under Section 30 may be somewhat illusory because, for example, there could be a deportation order for people rejected at the screening which would be

[*Traduction*]

pertes d'emplois et une baisse de l'activité touristique dans la région de Windsor.

Je sais que vos collaborateurs sont informés de la situation. Je me demandais simplement si vous aviez eu la possibilité d'étudier la question et s'il serait possible que vous incorporiez au projet de loi une disposition d'exemption qui soustrayant à son application certaines catégories de transporteurs qui, essentiellement, transportent des vacanciers aller retour. Si on applique toutes les le formalités de documentation, les choses iront au ralenti et il deviendra alors très difficile pour ces compagnies de poursuivre leurs activités.

Je ne veux pas m'attarder sur ce point car c'est une question d'importance secondaire, mais nous avons reçu un certain nombre de mémoires à ce sujet. Nous pourrions peut-être vous laisser étudier la question.

Mme McDougall: Si vous me le permettez, je ferai un bref commentaire à ce sujet. Tout d'abord, il serait très difficile de faire une exception. Nous constaterions que les gens sont venus autrement, dans des autobus de tourisme en provenance de Buffalo, par exemple. Dans le passé, il n'y a eu aucun problème avec les gens qui venaient de cette façon, et je ne crois pas que le projet de loi modifie la situation à cet égard. Il reconnaît le rôle joué par ces compagnies de transport et le fait que la majorité des passagers qui empruntent cette route sont des visiteurs de routine, etc. Nous ferons en sorte que notre personnel puisse expliquer les dispositions aux compagnies de transport, mais je ne pense pas que le projet de loi va modifier la situation puisqu'il n'y a jamais eu de difficulté auparavant. Nous voulons cependant nous assurer que les dispositions du projet de loi s'appliquent également à tous les modes de transport.

Le sénateur Grafstein: Je pense que le problème tient à la façon dont le ministère entend exercer son pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'intenter des poursuites en vertu de la loi et il semble que les lettres préalablement envoyées par le ministère à ce sujet ont inquiété des entreprises réputées qui ont craint de devoir mettre un terme à leurs activités. Que ce soit ou non le cas, c'est ce qu'indiqaient clairement les témoignages.

Mme McDougall: Je suis tout à fait disposée à recommander à mes collaborateurs de ne pas faire peur aux gens—vous ne leur faites pas peur, n'est-ce pas Gaétan?

Le sénateur Grafstein: Les témoins ont beaucoup insisté à ce sujet, à la fois les compagnies de transport concernées et les représentants de la ville de Windsor.

Mme McDougall: J'en prends bonne note. J'ai examiné la question. Il ne semble pas y avoir de problème, mais si c'est le cas, nous y verrons.

Le sénateur Grafstein: Mon dernier commentaire sera bref; il concerne votre appui en faveur du droit à un conseiller. Vous l'avez reconnu, et le projet de loi tel qu'approuvé le reconnaît. Toutefois, certains de nos témoins ont indiqué que le droit à un conseil prévu à l'article 30 risque d'être illusoire puisque, par exemple, une ordonnance d'expulsion pourrait frapper les personnes refusées à l'étape de la sélection, et que cette décision donnerait lieu à un sursis de 24 heures seulement. Dans ce cas,

[*Text*]

stayed only for 24 hours. That, in effect, would make it almost impossible for the deportee, if you will, to obtain counsel.

I just wondered, again without getting into specifics, if the principle is accepted that there should be right to counsel, if you would positively examine some recommendations that we might make to in effect move it from being illusory, based on what the witnesses say, to giving it some substance, which might be to open up the provision. If there is a question of counsel—Mr. Fairweather will know this—with respect to the Federal courts, they leave it on the basis of a reasonable test as opposed to a very strict and narrow test. That gives a right to counsel some substance as opposed to it being on paper but really not exercisable in difficult circumstances. We are just wondering if you would be open to that similar type of attitude.

Mrs. McDougall: Yes. We are saying that there is the right to counsel. We don't want any game playing, but if people have the right to counsel they have the right to counsel and it is up to us to make sure they get it. In terms of how that gets done, I will have to take a look at it.

Senator Grafstein: Thank you.

The Chairman: Senator Stanbury.

Senator Stanbury: I have two short points that I would like to put to you, if I could, and I think they call for relatively easy answers. I hope that they might recommend themselves to you. They both have to do with things that have to happen immediately.

The first is the single chance to claim refugee status, which under the present provision has to be made immediately at the beginning of the hearing. What we would suggest is option 2 on page 19 of our issues and options documents. This is simply a broadening so that a claim to be a Convention refugee may be received at any time during an inquiry if in the opinion of the adjudicator the failure to assert the claim at the first opportunity resulted from a bona fide misunderstanding or fear on the part of the claimant. The wording would have to be more definite than that, but in other words the adjudicator would have a discretion to allow that claim to be made later if it seems fair to him.

We have had a lot of evidence to the effect that people who come in are really not in a mental state to make that kind of decision; at least, that is frequently the case. At least we could leave some discretion in the hands of the adjudicator to determine whether that is a reasonable matter to accept later on.

A similar matter is the humanitarian or compassionate review. You will see at page 21 of our issues and options that this again is a matter that has to be identified at the beginning of the process in the case of a person wanting to stay in Canada on humanitarian grounds. All we have suggested in the option is that the Refugee Division be permitted to recommend to the minister that the person be considered for landing on humanitarian or compassionate grounds.

Again the circumstances may not become completely clear at the very beginning of the process, and all we are suggesting

[*Traduction*]

il serait à peu près impossible pour la personne visée par l'ordonnance d'obtenir les services d'un conseil.

Sans entrer dans les détails je me demandais si le principe du droit à un conseil est accepté, si vous seriez disposée à considérer d'un œil favorable d'éventuelles recommandations visant à faire en sorte que ce droit ne soit pas théorique, comme l'affirment certains témoins, mais réel et, pour cela, à assouplir l'article pertinent du projet de loi. Si la question des services d'un conseil devant une cour fédérale se pose—M. Fairweather le sait—la question est évaluée sur la base d'un critère raisonnable plutôt que d'un critère rigide et restreint. Ainsi, il existe un droit véritable et non pas seulement théorique qui risque de ne pouvoir être exercé dans des circonstances difficiles. Nous nous demandions si vous seriez disposée à adopter le même genre d'attitude.

Mme McDougall: Oui. Nous reconnaissons le droit à un conseil. Nous n'entendons pas jouer sur les mots; si quelqu'un a droit à un conseil, il y a droit et il nous incombe de faire en sorte qu'il puisse exercer son droit. Pour ce qui est des modalités d'application, je devrai examiner la question.

Le sénateur Grafstein: Merci.

La présidente: Sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Si vous me le permettez, j'ai deux brèves questions qui demandent des réponses relativement faciles. J'espère qu'elles vous sembleront aller de soi. Elles concernent toutes deux des choses qui devraient survenir dans l'immédiat.

La première concerne la possibilité de demander une seule fois le statut de réfugié; aux termes de l'article actuel, cette demande doit être faite dès le début de l'audition. Nous proposons de retenir l'option 2 à la page 19 de notre document. Il s'agit simplement d'un assouplissement visant à permettre à un immigrant de demander le statut de réfugié au sens de la Convention à tout moment au cours de l'enquête si l'arbitre estime que la demande n'a pas été présentée à la première occasion aprce que le revendicateur avait de toute évidence mal compris la situation ou parce qu'il avait des craintes. Le libellé devrait être plus précis, mais en d'autres mots, l'arbitre pourrait à sa discrétion permettre qu'une demande soit présentée plus tard si cela lui paraît fondé.

Beaucoup de témoins ont fait valoir que les personnes qui se présentent ne sont pas vraiment dans l'état d'esprit voulu pour prendre ce genre de décision, ou que du moins, c'est fréquemment le cas. Nous pourrions au moins laisser à l'arbitre la discrétion de juger s'il s'agit d'un raison valable pour accepter une demande tardive.

Une autre question du même ordre concerne le réexamen pour des motifs humanitaires. Vous pouvez voir à la page 21 de notre document que cette démarche doit intervenir au début du processus dans le cas d'une personne qui désire rester au Canada pour des raisons humanitaires. Nous suggérons simplement que la Section du statut de réfugié soit autorisée à recommander au ministre d'examiner la possibilité d'octroyer le droit d'établissement pour des raisons humanitaires.

Là encore, les circonstances peuvent n'être pas tout à fait claires au début du processus et nous recommandons simple-

[*Text*]

is that there be some discretion in the hands of the people who are making these decisions where they see some good reason for doing so.

Mrs. McDougall: Once again I will take a look at what your final proposal would be. There seems to be some feeling that this is done for administrative reasons, which it is not. This is why we were very anxious to get this going, to enable us to get staff properly trained and ready to greet people when they arrive.

First of all, it is recognized that the very initial stage is difficult. Secondly, under this process there will be two people at that first Refugee Board stage to hear the same story, to hear exactly what is being said. And remember, it takes only one of them to say, "I think this person is right" in order for that person to stay.

On the other hand, if you introduce the claim later, you have to go right back to the beginning. You have to abandon the process because the whole purpose is that these two people who are properly trained and attuned to this kind of issue are hearing exactly the same message. If you were to leave it to the adjudicator to have some discretion, I see some difficulty with that, not administratively but essentially on the grounds of fundamental justice. That becomes more arbitrary, not less arbitrary.

Senator Stanbury: We appreciate that point. I think it is a good process that allows both elements to deal with the matter at once, but we just want to draw to your attention what the witnesses have said and that is that this is a very traumatic time for the people involved and that we should do our best to allow some leeway for them so that the individuals who have the responsibility of making decisions are not themselves so bound by the law, by the act as it is passed, that they can't use their discretion to some extent. That is really what we are concerned about.

The Chairman: Senator Grafstein, I think this will be the last question.

Senator Grafstein: Minister, this is not directly related to the bill but is directly related to the context of the bill and that is this huge backlog. I think I should express to you the concern some senators have that they have been accused of being part of the problem; rather, they have been part of the solution. One of the suggestions made to you and your officials is that if there is a backlog there are two schemes for dealing with that. One would be an amnesty, which I don't personally prefer. The other might be, using the powers under the existing legislation or the proposed legislation, to appoint a number of part-time people to clean up the backlog. I certainly could volunteer five or six former Ministers of Immigration—

Mrs. McDougall: From all parties, I hope.

Senator Grafstein: —and former judges who would be glad to volunteer their services to clean up this mess in the interest of having a very strong and solid system, a proper and fair sys-

[*Traduction*]

ment de laisser aux responsables la discrétion voulue pour prendre ces décisions lorsqu'ils jugent qu'il y a de bonnes raisons de le faire.

Mme McDougall: Encore une fois, j'examinerai votre proposition finale. On semble croire que ces mesures sont prises pour des raisons administratives, ce qui n'est pas le cas. C'est pourquoi nous étions impatients de mettre les choses en marche, afin d'assurer au personnel une formation suffisante et pour lui permettre d'accueillir les gens lorsqu'ils arrivent.

Tout d'abord, nous reconnaissons que l'étape initiale est difficile. Deuxièmement, selon ce processus, deux personnes siégeront à la première étape des auditions de la Commission du statut de réfugié; ces deux personnes entendront la même histoire, elles prendront exactement connaissance des faits. Et rappelez-vous qu'il suffit qu'une seule d'entre elles reconnaisse le bien-fondé des propos du revendicateur pour que ce dernier puisse rester.

Par ailleurs, si la demande est faite plus tard, il faut revenir au commencement. Il faut alors abandonner le processus parce que le but de tout l'exercice est de faire en sorte que les deux personnes qui ont reçus la formation voulue pour examiner ce genre de questions, reçoivent exactement le même message. Si les choses étaient laissées à la discrétion de l'arbitre, des difficultés se poseraient, non pas du point de vue administratif, mais essentiellement au plan de la justice fondamentale. La décision revêtirait alors un caractère non pas moins, mais plus arbitraire.

Le sénateur Stanbury: Nous en sommes conscients. Je pense qu'il s'agit d'un bon processus, qui permet aux deux éléments de traiter la question en même temps. Toutefois, nous voulons simplement souligner ce que les témoins ont dit, à savoir que les personnes concernées vivent une période très traumatisante et que nous devrions faire de notre mieux pour leur laisser une certaine liberté d'action, de sorte que ceux qui ont à prendre les décisions ne soient pas liés par la loi au point de ne pouvoir exercer une certaine discrétion. Voilà ce qui nous préoccupe.

La présidente: Sénateur Grafstein, je pense que ce sera la dernière question.

Le sénateur Grafstein: Madame la ministre, mon intervention ne concerne pas directement le projet de loi, mais plutôt le contexte du projet de loi, plus précisément l'énorme arriéré. Je dois vous faire part des préoccupations exprimées par certains sénateurs qu'on a accusés d'être en partie responsables du problème, alors qu'en fait ils ont contribué à sa solution. On vous a suggéré, à vous et à vos fonctionnaires, deux solutions au problème du retard. Il y aurait tout d'abord amnistie, que personnellement je ne privilégie pas. L'autre solution consisterait, en utilisant les pouvoirs conférés par la loi actuelle ou par le projet de loi, à nommer un certain nombre de personnes à temps partiel pour liquider l'arriéré. Je pourrais vous nommer cinqu ou six anciens ministres de l'Immigration . . .

Mme McDougall: De tous les partis politiques, j'espère.

Le sénateur Grafstein: . . . et anciens juges qui seraient tous disposés à mettre leurs services à contribution pour régler ce problème et faire en sorte que nous ayons un système efficace,

[*Text*]

tem, of humanitarian determination of these claims. I am sure I can, on behalf of many senators, volunteer other volunteers, all of whom are upstanding men and women who would come forward for a short period of time to help clean up the mess. They could be appointed on a part-time basis and we could get it done over sixty or ninety days and then get on with then next millennium.

Mrs. McDougall: I thank you for your offer of assistance. Clearly, until I have these bills up and running I am just not in a position to make any plans about the backlog. The backlog is growing and I don't know how big it is going to be when we get these bills through. That is what I need first, and then I will be quite prepared to receive all your comments and your volunteers. But we do need the bills passed so that we have the current part working. Once we have got the current part working, then I am prepared to take a look at how we deal with the backlog. I would appreciate all your assistance in doing that. Thank you.

The Chairman: Minister, we thank you for your appearance here today and the open spirit in which you have listened to us and answered our questions. We will be happy to move ahead as fast as we can.

Mrs. McDougall: Thank you very much. I appreciate your co-operation.

The committee continued *in camera.*

[*Traduction*]

solide et juste permettant d'accorder le statut de réfugié pour des raisons humanitaires. Je suis certain que je pourrais désigner d'autres volontaires, des hommes et des femmes qui seraient disposés à collaborer pendant une brève période afin de régler la situation. Ils pourraient être nommés à temps partiel et accomplir la tâche en 60 ou 90 jours, et nous pourrions ensuite passer à l'étape suivante.

Mme McDougall: Je vous remercie de votre offre d'aide, mais tant que les projets de loi n'auront pas été adoptés, je ne serai pas en mesure d'établir un plan d'action au sujet de l'arriéré. Les cas continuent de s'accumuler et j'ignore combien il y en aura lorsque les projets de loi auront été adoptés. Il me faut tout d'abord faire adopter ces projets de loi, après quoi je serai disposée à accepter vos commentaires et les services de vos volontaires. Toutefois, il nous faut d'abord faire adopter les projets de loi, pour faire démarrer l'étape actuelle. Une fois cela accompli, je serai disposée à examiner des solutions pour résoudre l'arriéré. J'accepterai toute l'aide que vous m'offrirez. Je vous remercie.

La présidente: Madame la ministre, nous vous remercions de votre comparution et de l'ouverture d'esprit que vous nous avez témoignée. Nous agirons le plus rapidement possible.

Mme McDougall: Merci beaucoup. Je vous suis reconnaissante de votre collaboration.

Le comité poursuit à huis clos.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

L'honorable Barbara McDougall, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

WITNESSES—TÉMOINS

From Canada Employment and Immigration Commission:

Mr. Gaétan Lussier, Deputy Minister;

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Affairs.

De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada:

M. Gaétan Lussier, sous-ministre;

M. Raphaël Girard, coordonnateur du groupe de travail sur les réfugiés.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

JUL 19 1989